



Уральский
федеральный
университет

имени первого Президента
России Б.Н.Ельцина

Институт государственного
управления
и предпринимательства

О. Т. ЕРГУНОВА

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Учебное пособие



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ ПЕРВОГО ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ Б. Н. ЕЛЬЦИНА

О. Т. Ергунова

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Учебное пособие

Рекомендовано методическим советом
Уральского федерального университета
в качестве учебного пособия для студентов вуза,
обучающихся по направлениям подготовки
38.03.04, 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление»,
38.04.01 «Экономика», 42.04.01 «Реклама и связи с общественностью»

Екатеринбург
Издательство Уральского университета
2018

УДК 338.26(075.8)
ББК У046я73-1
Е697

Р е ц е н з е н т ы:

кафедра отраслевой экономики Чувашского государственного университета
(заведующий кафедрой доктор экономических наук,
профессор *Е. Н. Кадышев*);

Е. Г. Анимца, доктор географических наук, профессор,
заведующий кафедрой региональной, муниципальной экономики и управления
Уральского государственного экономического университета

Ергунова, О. Т.

Е697 Современные тенденции и проблемы развития территорий : учеб. пособие / О. Т. Ергунова ; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федер. ун-т. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2018. – 168 с.

ISBN 978-5-7996-2339-5

В учебном пособии рассматривается широкий круг вопросов, связанных с государственным регулированием развития территорий. Особое внимание уделяется формированию структуры управления территориальным хозяйством, пространственному развитию России в системе стратегического планирования, а также институциональной трансформации страны с учетом территориального фактора.

Для студентов, обучающихся по экономическим направлениям, магистрантов, аспирантов, преподавателей экономических дисциплин.

УДК 338.26(075.8)
ББК У046я73-1

ОГЛАВЛЕНИЕ

От автора	5
1. УПРАВЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ В РОССИИ	
1.1. Управление развитием территорий	6
1.2. Основные подходы к управлению территориальным развитием	8
1.3. Цели и задачи управления территориальным развитием	11
1.4. Показатели оценки управления региональным развитием	16
2. ФОРМИРОВАНИЕ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ	
2.1. Управление территориальным хозяйством	21
2.2. Объект и субъект управления развитием территорий	25
2.3. Типология органов управления	28
2.4. Стратегическое планирование как эффективная модель управления развитием территорий	33
3. РОЛЬ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РОССИИ	
3.1. Основные вызовы пространственному развитию России	37
3.2. Факторы, условия, проблемы и риски пространственного развития России	44
3.3. Приоритеты государственной политики пространственного развития России	63
3.4. Новые формы пространственной организации экономики	66
4. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ	
4.1. Пути повышения эффективности системы расселения	71
4.1.1. Современная система расселения на территории РФ	71
4.1.2. Цели и задачи совершенствования отечественной системы расселения	75
4.1.3. Модели пространственного развития РФ, альтернативные инерционному сценарию	78
4.1.4. Целевая модель пространственного развития РФ	84

4.2. Инновационная модернизация российской экономики	91
4.2.1. Современные проблемы пространственной организации производительных сил РФ	91
4.2.2. Пути оптимизации размещения производительных сил в стране	93
4.2.3. Роль государства в перспективном размещении производительных сил	105
4.3. Перспективная организация коммуникационных пространственных систем	110
4.4. Институциональная территориальная структура	123
4.5. Экологическая безопасность территориального развития России	130
4.6. Интеграция пространственных структур России в евразийское и мировое экономическое пространство	131
5. ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ДЛЯ РАЗНОЦЕЛЕВЫХ СТРУКТУР	
5.1. Формирование макрорегионов на территории Российской Федерации	135
5.2. Развитие регионов на основе специализации	146
5.3. Построение типологии регионов	150
5.4. Новые формы пространственной организации экономики	153
5.5. Пути развития основных проблемных зон Российской Федерации	157
Вопросы и задания для самопроверки	160
Основные термины и понятия	162
Рекомендуемая литература	166

ОТ АВТОРА

В предлагаемом учебном пособии освещаются теоретические и методологические основы управления территориальным развитием на макро- и микроуровне.

В первой главе раскрыты основные подходы к управлению территориальным развитием, проанализированы его цели и задачи в рамках концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию и приведены показатели оценки управления региональным развитием.

Во второй главе разъясняются сущность и специфика формирования структуры управления территориальным хозяйством, описываются типы органов управления, а также рассматривается стратегическое планирование как наиболее эффективная модель управления развитием территорий.

В третьей главе речь идет о роли пространственного развития в системе стратегического планирования России и об основных факторах, условиях, проблемах и рисках пространственного развития страны.

В четвертой главе определены основные направления территориального развития России.

В пятой главе говорится о приоритетных направлениях территориального развития для разноцелевых структур путем формирования макрорегионов, а также их развития на основе специализации и новых форм пространственной организации экономики.

Иллюстративный материал в главах 3–5 приводится по источнику: Проект Концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года // Карьеры Евразии : [информ. сайт]. 2017. URL: http://xn---7sbbhnbqial1ebd4mma.xn--p1ai/uploadedFiles/files/Kontseptsiya_SPR.pdf (дата обращения: 18.11.2017).

Помещенные в пособие вопросы и задания для самопроверки, а также словарь основных терминов и понятий помогут студентам закрепить изученный материал и успешно подготовиться к контрольному мероприятию.

Остается отметить, что в данном учебном пособии систематизированы не только многочисленные подходы к управлению территориальным развитием, но и направления институциональной трансформации страны с учетом территориального фактора.

1. УПРАВЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ В РОССИИ

1.1. Управление развитием территорий

Управление развитием территорий осуществляется с помощью широкого спектра действий, посредством которых местная администрация стимулирует развитие экономики, создает новые рабочие места, расширяет возможности для тех видов экономической деятельности, в которых заинтересовано местное сообщество.

Развитие – это изменение, связанное с возникновением качественно нового состояния. Любой объект может приобрести новые черты в техническом, экономическом, социальном, функциональном, эстетическом, экологическом или любом другом смысле. Проявляется развитие как в усилении имеющихся структурных связей, так и в построении новых. Структурная перестройка, обнаруживающая новое свойство, часто становится ведущим критерием развития объекта.

Развитие всегда имеет направленность, определяемую целью или системой целей. Если эта направленность положительная, социально полезная, то говорят о прогрессе; если она отрицательная, то это регресс или деградация. Развитие фирм, организаций, стран и регионов всегда предполагает определенную цель или несколько целей.

Основной, интегральной целью социально-экономического развития территорий является улучшение качества жизни населения. Этот процесс имеет три важнейшие составляющие:

- рост доходов, улучшение здоровья населения и повышение уровня его образования;
- создание условий, способствующих росту самоуважения людей в результате формирования социальной, политической, экономической и институциональной систем, ориентированных на уважение человеческого достоинства;

– повышение степени личной свободы людей, в том числе их экономической свободы.

Последние две составляющие качества жизни не всегда учитываются при оценке степени социально-экономического развития стран и регионов, однако в последнее время в экономической науке и политической практике внимание им уделяется все чаще и все больше.

Под территориальным развитием мы должны понимать наиболее общий подход к государственным задачам управления развитием, опирающийся на системно-структурные представления о целостности страны. В обобщенном виде это разработка единой схемы территориального развития страны в сочетании с инструментами бизнес-активности, с умножением социального капитала и с централизованным государственным вмешательством в стихийный процесс реструктурирования пространства.

Управление территориальным развитием – это специально организуемые системные действия, направленные на обеспечение устойчивого и сбалансированного воспроизводства социального, хозяйственного и природного потенциалов территории при позитивной динамике параметров уровня и качества жизни населения. Такие действия могут осуществляться и локально (органами местного самоуправления), и регионально (органами власти и управления субъектов федерации и их ассоциациями), и на общегосударственном уровне (правительством и Федеральным собранием).

Важнейшими признаками территориального развития являются:

– устойчивость, длительное сохранение условий воспроизводства потенциала территории (его социальной, природно-ресурсной, хозяйственной среды);

– сбалансированность территориального развития, то есть соблюдение для каждой региональной системы определенных пропорций основных составляющих ее потенциала (например, между численностью населения и развитием дорожной сети, между развитием дорожной сети и площадью лесопарковых зон и т. п.).

Территории крупных государств в силу различных исторических, экономико-географических, природно-климатических, национально-

демографических и даже политических причин имеют разные уровни развития, разные структуры местной экономики, разные межрегиональные связи.

По уровню развития территории подразделяются на высокоразвитые, отсталые и пионерные (территории нового освоения).

По темпам развития выделяются:

- а) территории динамично развивающиеся;
- б) инерционно развивающиеся;
- в) стагнирующие;
- г) депрессивные.

Наиболее очевидным, но длительное время не принимавшимся в расчет признаком территориального развития является его социальная ориентация, которая выражается параметрами уровня и качества жизни населения данной местности.

Современная трактовка территориального развития во многом расходится с доминировавшим прежде в нашей стране подходом, отождествлявшим территориальное развитие с развитием производительных сил региона. Рост производства, безусловно, важен и необходим для обеспечения социальных стандартов уровня и качества жизни, но если он сопровождается деградацией окружающей среды, нарушением социально-демографических пропорций и другими проявлениями несбалансированности экономики, социальной сферы, экологии и демографии, то такой рост не может отождествляться с развитием территории.

1.2. Основные подходы к управлению территориальным развитием

Выбор эффективного подхода к управлению территориальным развитием зависит от теоретического и практического признания преимуществ подходов, известных в мировой практике.

Муниципальный подход. Классиком данного подхода считается Л. А. Велихов, который под муниципальным хозяйством понимал деятельность муниципалитета (городского управления). Эта

деятельность характеризуется тем, что осуществляется «по уполномочию» населения и «с разрешения» правительства с целью удовлетворения коллективных потребностей через распоряжение хозяйственными средствами.

Следует отметить, что данный подход достаточно широко распространен в современной российской экономической литературе.

Инженерный подход (С. Б. Веселовский, В. Г. Давидович). Этот подход отличается еще большей узостью и трактует коммунальное хозяйство как совершенствование инженерной инфраструктуры, а развитие – только как техническое совершенствование инфраструктуры территории.

Градоведческий подход (М. Г. Диканский, З. Г. Френкель). Имеет определенное сходство с муниципальным подходом. В частности, предмет исследования в обоих случаях – совокупность предприятий и учреждений, размещенных на данной территории (согласно градоведческому подходу – город, согласно муниципальному – муниципальное образование).

Системный подход (А. Э. Гутнов, Б. Л. Шмутьян, С. В. Емельянов). Объектом изучения является поселение людей как сложная система, состоящая из элементов и подсистем, объединенных между собой различными взаимосвязями. Поселение нельзя изучать иначе как по подсистемам, так как, подчиняясь целостной системе, каждая из подсистем обладает относительной самостоятельностью, внутренней структурой и т. д. Хозяйство рассматривается как одна из подсистем сложной системы, а процесс развития заключается в возрастании сложности последней. Основной недостаток данного подхода – механистичность.

Концепция местных сообществ (Р. Шаффер, С. Деллер, кубанская школа местных сообществ). Имеет наиболее широкий объект исследования, включающий в себя частичные компоненты всех перечисленных подходов, а именно местное сообщество. Особенностью данного подхода является учет факторов среды. Все процессы, происходящие в местном сообществе, ограничены пределами среды обитания, которую характеризует множество факторов, влияющих на процесс развития. Данный подход отличает

понимание сущности развития как процесса взаимодействия и объединения усилий населения и власти.

В XXI веке в науке преобладают подходы, основанные на широком участии населения.

Системный корпоративный подход. Корпоративный метод развития территорий обосновывает и отстаивает с середины 90-х годов прошедшего века С. Б. Мельников, представляющий его как механизм самоуправления развитием экономики, глубоко уходящей своими корнями в артельно-общинное хозяйствование на Руси, народовластие и совместное владение землей. Определенный научный интерес представляют инкорпоративный подход к управлению территориями и программа «Социальная и экономическая поддержка интересов населения городов (районов)», рассматриваемая как новый механизм целенаправленного использования совокупности организационных, финансово-экономических и социально-политических технологий для решения жизненно важных задач.

Инкорпоратизм понимается на нынешнем этапе как способ организации общественной жизни на местном уровне, при котором устойчивость социально-экономического положения муниципальных образований формируется путем трансформации отношений собственности на территории. Трансформация инкорпоративных отношений должна основываться на установлении совместного владения муниципальной собственностью, на самоуправлении, на договорных принципах между различными уровнями власти, на возрождении духовности и культуры в местном сообществе. Трансформация инкорпоративной собственности предполагает, что владение ею – совместное и равное, а управление – профессиональное, на основе конкурсного, контрактного найма компетентных управляющих. Однако это не получило до последнего времени практического применения, что является препятствием для освоения нового подхода в хозяйствовании на местном уровне.

Важность обращения к инкорпоративному подходу предопределяется его ценностью в инновационном развитии территорий, поскольку он нацелен на формирование новых отношений в обществе, которые становятся институциональным базисом инкорпоративного метода хозяйствования.

1.3. Цели и задачи управления территориальным развитием

Перспективное развитие России будет определяться успешной модернизацией экономики страны в целом, ее возможностями и темпами на конкретных территориях. Модернизация потребует значительных изменений в системе государственного и регионального управления.

На протяжении столетий в пространственном (территориальном) развитии России доминировал горизонтальный вектор, то есть собственно пространственное расширение, распространение совокупных производительных сил страны по ее территории, что было не только объяснимо и оправданно, но и необходимо в силу трех причин. Первая причина – колоссальные масштабы российской территории, требовавшие последовательного ее заселения и освоения. Вторая причина – непрерывно возрастающая роль геополитического фактора, нацеливавшего на обеспечение территориальной целостности государства и определявшего стремительность горизонтального распространения с углубленными процессами освоения территории в приграничных районах. Третья причина – преобладание в отечественной экономике природно-ресурсного характера развития производительных сил.

В последние десятилетия горизонтальный вектор территориального развития России приобрел новую, ранее не характерную для него хаотичную негативную особенность: ярко выраженная «восточная» и «северная» его направленность, прежде всего – в передвижении населения, сменилась на прямо противоположную.

Основными результатами пространственного развития Российской Федерации за последние двадцать пять лет стали заметное сжатие и чрезмерная поляризация ее экономического пространства, существенное повышение плотности экономической деятельности, характерное для ограниченной территории европейской части России, и, напротив, снижение не только активности хозяйствования, но и плотности населения во всех северных и восточных регионах. Практически повсеместно и неуклонно в России сокращается

общее количество населенных пунктов. С 1990 года количество поселков городского типа сократилось более чем на 1 000 – почти наполовину, а количество сельских населенных пунктов в XXI веке ежегодно уменьшается примерно на 20 000 единиц, в том числе из-за их ликвидации в связи с отсутствием жителей. Усиливающаяся поляризация пространственного развития производительных сил сопровождается их сосредоточением в нескольких крупнейших городах страны. На территории Центральной России абсолютно критичным по концентрации выглядит развитие Московского региона, на долю которого при площади, составляющей 0,27 % территории страны, сейчас приходится свыше 13 % ее населения и более четверти (26,3 %) совокупного валового регионального продукта (ВРП).

Общим направлением изменения пространственной структуры экономики России за весь пореформенный период практически по всем показателям, исключая добычу полезных ископаемых, стало увеличение доли западных регионов за счет снижения доли восточных. Причинами этого помимо унаследованных особенностей развития явились: рост в структуре производства доли неторгуемых товаров и услуг, ведущий к замыканию региональных рынков; деиндустриализация экономики; низкий уровень инфраструктурной обеспеченности территории; низкая мобильность населения. В результате чрезвычайно усилилась дифференциация регионов по уровням бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития, а также по показателям качества жизни населения.

Современные пространственные характеристики отраслевого развития наглядно свидетельствуют о доминировании отраслевых решений и интересов частных инвесторов при размещении новых производственных объектов в тех или иных субъектах Российской Федерации над интересами развития соответствующих территорий, об отсутствии должного учета приоритетов и важных особенностей их пространственной организации. Сокращающееся число регионов-доноров и подавляющее преобладание регионов – реципиентов федеральной поддержки отражают слабость собственной доходной базы региональных бюджетов, безосновательность надежд на формирование ими специальных «бюджетов развития»

как основы реализации собственных проектов по развитию территорий для большинства субъектов Российской Федерации и входящих в них муниципальных образований. Современные ключевые проблемы и диспропорции пространственного развития Российской Федерации проявляются практически на всех уровнях, начиная от крупных зон, федеральных округов, субъектов Российской Федерации и заканчивая муниципальными образованиями и поселениями.

Очевидно, что такая стихийная самоорганизация пространства страны представляет собой, по сути, движение в направлении территориального опустынивания и хозяйственной деградации значительной части территории России, что вступает в кардинальное противоречие с геополитическими и долгосрочными социально-экономическими целями ее гармоничного развития и пространственного освоения.

К сожалению, при формировании видения пространственного развития на перспективу предстоит учитывать не только сложившиеся пропорции пространственной организации России, но и их высокую инерционность, обусловленную долговременным характером большинства формирующих их факторов, – сила инерции будет продолжать смещать пропорции в сторону запада, что предопределяет невысокую вероятность кардинального изменения ситуации в среднесрочном периоде, а также, скорее всего, и в период до 2030 года.

В целях пространственного развития России в прогнозный период будут обеспечены:

- всесторонняя реализация потенциала развития макрорегионов и субъектов Российской Федерации с учетом их природно-географических, культурно-исторических, социально-экономических и экологических особенностей на основе эффективного встраивания этих территорий в систему межрегионального и международного разделения труда;

- совершенствование системы расселения населения при сохранении ее опорного каркаса на основе диверсификации функций населенных мест различных типов, создания условий для развития

городских агломераций и урбанизированных территорий разных иерархических уровней и разных масштабов, повышения доступности услуг социальной инфраструктуры, улучшения качества среды жизнедеятельности;

– совершенствование пространственной организации экономической деятельности, предполагающее диверсификацию территориальной структуры экономики, углубление переработки сырья и повышение уровней технологических переделов, развитие сети территориально-производственных кластеров, ориентированных на высокотехнологичные производства в авиационной промышленности, судостроении, атомной промышленности и машиностроении, информатике и телекоммуникациях и др.;

– реализация инфраструктурных проектов в сфере транспорта и энергетики, информационно-коммуникационных технологий, формирующих систему базовых инфраструктур, обеспечивающих повышение транспортной и информационной связанности территорий, а также мобильность населения, способствующих усилению межрегиональной интеграции.

В прогнозный период в результате целенаправленных усилий будут сформированы национальные и региональные центры опережающего развития, в том числе будет обеспечено формирование сети более равномерно распределенных на территории страны центров экономического роста федерального значения, локализованных в опорных регионах и осуществляющих функции центров управления территориями. Также будет обеспечена поддержка локальных центров экономического роста, формирующихся на основе капитализации таких факторов развития территорий, как выгодное экономико-географическое положение, агроклиматические и природные ресурсы, культурно-историческое и природное наследие, транспортно-транзитный потенциал и потенциал диверсификации внешнеэкономических связей на основе приграничного сотрудничества.

Наряду с углублением интеграционных процессов внутри Российской Федерации будет также реализовываться приоритетное развитие геостратегически важных территорий Дальнего Востока, арктической зоны Российской Федерации, Северного Кавказа,

Калининградской области, Республики Крым и города Севастополь, нацеленное на формирование их глобальной конкурентоспособности в перспективе. В целях укрепления экономических позиций в Азиатско-Тихоокеанском регионе предполагается также создание центров внешнеэкономического сотрудничества на тихоокеанском побережье.

Характерной особенностью перспективной пространственной организации страны должно стать кардинальное улучшение социально-экологических параметров природной среды регионов и жизненных ресурсов населения (воды, воздуха, продуктов питания, жилищных, коммунальных и медицинских условий и услуг и др.).

Перспективная модель пространственного развития России будет ориентироваться на партнерское взаимодействие государства, бизнес-сообщества и гражданского общества в рамках нового общественного договора. Тогда станет очевидной необходимость перехода от горизонтально-отраслевого к вертикально-комплексному этапу пространственного развития, когда эксплуатационный характер фрагментарного воздействия на территорию, обусловленный критериями сугубо экономической эффективности и потому приводящий к истощению ее ресурсов, заменится комплексным освоением, восстанавливающим, преобразующим и облагораживающим территорию России практически повсеместно.

Стратегия пространственного развития России должна быть направлена на максимальное увеличение и реализацию совокупных ресурсов производительных сил всех функционирующих, создаваемых и планируемых на территории России пространственных систем во всем их разнообразии.

В качестве таких систем должны выступать макрзоны, крупные экономические районы, макрорегионы, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, каждое населенное место страны.

Обоснование возможности такого подхода к формированию видения России на перспективу будет означать смену нынешней парадигмы фрагментарного, поляризованного, конъюнктурно-истощительного использования ее территории на целостное социально-эколого-экономическое развитие.

1.4. Показатели оценки управления региональным развитием

Оценка управления развитием региональных социально-экономических систем имеет свою специфику, обусловленную открытым характером региональной экономики, высоким уровнем специализации и сильной зависимостью от процессов в национальной экономике. При этом также необходимо учитывать, что регион, с одной стороны, является объектом регулирования федерального центра, а с другой – относительно самостоятельной территориальной экономической подсистемой.

На уровне региона можно рассматривать следующие подходы к оценке регионального управления.

1. Оценка отдельных индикаторов. Этот метод основан на оценке таких индикаторов, как объем промышленного производства, инвестиции в основной капитал, денежные доходы населения и т. д. Он достаточно прост и позволяет судить о тенденциях развития регионов, однако не дает системного представления о результативности управления.

2. Сравнение действительных результатов управления с возможными результатами развития без осуществления управленческих воздействий. Этот метод основывается на идее сравнения результатов развития региона, полученных после осуществления управленческих воздействий, с результатами, которые могли бы иметь место при их отсутствии. Данный метод понятен в содержательном плане (эффект оценивается по приращению показателей), но его практическая реализация довольно затруднена.

3. Соизмерение издержек и выгод. Метод основан на анализе издержек и выгод от управленческих воздействий. Проблемы его применения связаны со сложностью количественной оценки результатов управления и необходимостью учета положительных и отрицательных внешних эффектов.

4. Оценка степени достижения поставленных целей. Достоинством данного метода является возможность непосредственной оценки достигнутых результатов. Проблемы применения целевого

метода связаны с необходимостью количественного определения целей управления. Кроме того, управление оказывает комплексное влияние на экономику, поэтому достижение одной конкретной цели может быть сопряжено с негативными последствиями для других аспектов развития региона.

Общим для всех четырех подходов является рассмотрение федерального регулирования регионального развития в качестве дополнительного канала воздействия на территориальную социально-экономическую систему. Такой подход представляется вполне обоснованным, так как согласно закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» за комплексное социально-экономическое развитие региона отвечают органы исполнительной власти субъектов федерации.

Оценку управления развитием региона необходимо осуществлять по трем направлениям: оценивать степень достижения главных целей социально-экономического развития региона, результативность макроэкономического регулирования территориальной системы и эффективность производства общественных товаров и услуг (рис. 1).

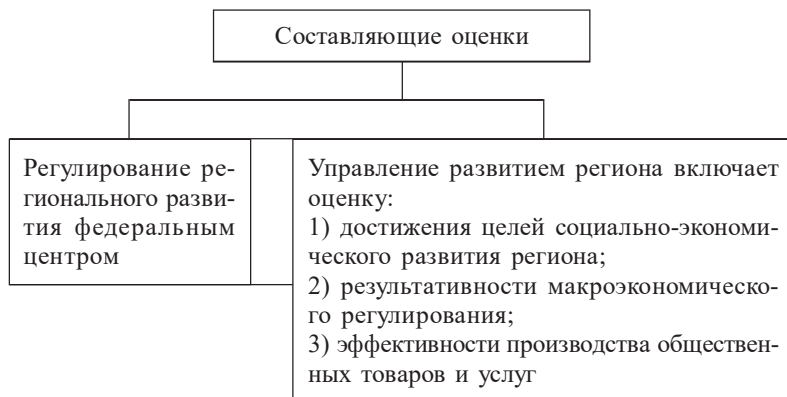


Рис. 1. Алгоритм оценки управления социально-экономическим развитием регионов

Оценка результативности регионального макроэкономического регулирования также может осуществляться на основе использования отдельных индикаторов. Их выбор, однако, должен дать системное представление о состоянии и тенденциях развития территории (табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Типология подходов к определению содержания управления социально-экономическим развитием

Подход	Субъекты воздействия (управления)	Результат
Объективный (эволюционный)	Не рассматриваются	Определенные изменения, которые могут быть как положительными, так и отрицательными
Командно-административный	Государственные органы (отраслевые министерства и ведомства)	Удовлетворение потребностей отраслевых министерств и ведомств, плановая застройка территории
Хозяйственный (инфраструктурный)	Муниципальные органы	Развитие инфраструктуры, повышение эффективности хозяйственной деятельности и управления муниципальной ответственностью
Комплексный	Различные субъекты (в первую очередь государственные и муниципальные органы власти)	Достижение определенного уровня развития для удовлетворения потребностей населения и государства на данной территории
Качественный	Множественность субъектов/стейкхолдеров (государственные и муниципальные органы власти, население и предпринимательский сектор)	Улучшение благосостояния населения (более полное удовлетворение его потребностей), вовлечение его в управление и сохранение среды обитания

Эффективность управления развитием территорий принято оценивать по динамике уровня социально-экономического развития территориального образования. Существуют различные методы оценки уровня социально-экономического развития. Их условно разделяют на международные, федеральные, региональные и местные.

Особое значение в определении уровня экономического развития региона имеют традиционные показатели, оценивающие уровень производства и потребления благ и рост этого уровня в расчете на душу населения (валовый национальный продукт – ВВП, валовый внутренний продукт – ВВП, реальный ВВП на душу населения, темпы роста этих показателей).

Для оценки динамики развития целесообразно использовать показатели темпов экономического роста в регионе. В первую очередь это темпы роста душевого дохода, производительности труда, а также темпы структурной трансформации производства и общества. Воздействие на темпы экономического роста – жизненно важный вопрос для экономической политики как страны в целом, так и отдельного региона. Устойчивая динамика количественных показателей экономического роста – один из показателей устойчивого развития.

В целом на уровне региона можно рассматривать в качестве наиболее адекватных следующие критерии и соответствующие им показатели социально-экономического развития:

- ВВП или ВВП (абсолютная величина и величина на душу населения) и темпы роста этих показателей;
- средний уровень доходов населения и степень их дифференциации;
- продолжительность жизни, уровень физического и психического здоровья людей;
- уровень образования;
- уровень потребления материальных благ и услуг (продуктов питания, жилья, телефонных услуг), обеспеченность домашних хозяйств товарами длительного пользования;
- уровень здравоохранения (обеспеченность поликлиниками, больницами, аптеками, диагностическими центрами и услугами «Скорой помощи», качество предоставляемых медицинских услуг);

- состояние окружающей среды;
- равенство возможностей людей, развитие малого бизнеса;
- обогащение культурной жизни людей.

При управлении экономическим развитием отдельного региона целесообразно выделять все вышеперечисленные относительно самостоятельные цели и вести регулярный мониторинг их достижения. Значимыми в этом отношении могут выступать такие параметры оценки уровня регионального развития, как наличие и качество школ, детских садов, других образовательных учреждений и их доступность, снабжение продуктами питания, контроль их качества, соблюдение прав потребителей на розничном рынке. В понятие социально-экономического развития региона входит и такая трудно измеряемая субстанция, как культурная жизнь населения. Устойчивая динамика экономического развития региона возможна лишь при условии обогащения культурной жизни его населения.

К основным достоинствам этих методов относятся возможность получения информации, необходимой для расчета индикаторов, простота проводимых расчетов, наличие интегральных индикаторов, облегчающих сравнительные исследования.

Наиболее существенные минусы таковы: оценке управленческого воздействия на уровень развития внимание уделяется недостаточное; приоритетом является оценка экономической составляющей развития, что не отвечает современному пониманию социально-экономического развития, не отражает значимости социальных и экологических результатов этого процесса. К недостаткам можно отнести также слишком широкий перечень индикаторов, сложность необходимых расчетов, отсутствие интегральных индикаторов, наличие показателей, для расчета которых невозможно получить данные в существующей информационной системе России.

Все это обуславливает необходимость разработки более объективной системы оценки результатов территориального развития и целенаправленных воздействий, определяющих его направления и динамику.

2. ФОРМИРОВАНИЕ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

2.1. Управление территориальным хозяйством

Под управлением в общем виде в научном и деловом мире принято понимать целенаправленное воздействие на людей посредством определенных методов, создание соответствующих условий для эффективной групповой деятельности и достижения желаемых результатов. В настоящее время в зависимости от объекта управления исследователи выделяют различные виды последнего: внутрифирменное, корпоративное, отраслевое, межотраслевое, муниципальное, региональное, государственное.

Сущность управления проявляется, во-первых, в формировании целей развития объекта управления; во-вторых, в планировании системы мер, способных обеспечить реализацию поставленных целей; в-третьих, в создании такой организационной структуры объекта управления, при которой будут задействованы все мотивации эффективной работы; в-четвертых, в организации контроля за деятельностью управляемого объекта.

Управленческая деятельность является процессом целенаправленного, обусловленного (регламентированного) воздействия субъекта на объект, где субъектом выступает человек или организованная группа людей, а объектом – отношения между людьми или группами людей.

В основе управления как процесса лежат противоречия между интересами и мотивациями людей (или их групп), возникающие в ходе их взаимодействия с другими людьми в различных сферах (производственной, общественной, семейной и бытовой и др.).

Управление всегда целенаправлено, то есть ориентировано на достижение определенного результата. Цель управления предопределяется характеристиками самой деятельности или взаимодействия людей и (или) организованных групп, участвующих

в ней как в качестве субъекта, так и в качестве объекта управления. Поскольку само взаимодействие между людьми и их группами в любой общественной системе крайне разнообразно и разнонаправленно, управление выступает как комплексный процесс, охватывающий весь спектр целей, мотиваций, инструментов и др.

Конечной целью управления развитием территории является благополучие населения, проживающего на ней.

Регламентация (обусловленность) управленческой деятельности не должна пониматься как обязательное наличие нормативных документов и правил. Управление развитием территорий включает такие характеристики, как объект и цели управления, а также основные методы и инструменты взаимодействия. На первом этапе построения структуры управления необходимо исследовать основные характеристики субъекта и объекта управления с точки зрения мотиваций, которые им присущи в результате их природы и среды, где они действуют.

Исходя из современных представлений, тенденций и процессов система принципов регионального управления должна включать:

- принцип научной обоснованности внутрирегиональной политики планирования, выработки решений, программ, проектов (с применением достижений общемирового менеджмента), которая крайне необходима региональной элите и которой очень не хватает во многих регионах;

- принцип ситуационности, который предполагает, что определенность правил, методов действий играет эффективную роль применительно к конкретным условиям функционирования. Этот принцип базируется на понимании, что каждый регион уникален, равно как и часто невоспроизводимы экономические, финансовые, общественные ситуации. Главная предпосылка принципа ситуационности состоит в том, что не существует единственного способа выполнения какой бы то ни было управленческой функции или задачи;

- принцип стратегичности, без которого сегодня невозможно представить стабильное, эффективное управление. Данный принцип предполагает оценку процессов нестабильности и случайности



Рис. 2. Основные закономерности и базовые принципы
регионального управления

многих факторов, меняющихся условий внешнего окружения, возможностей адаптации к ним и предотвращения угроз, то есть многостороннюю увязку внешних и внутренних факторов и путей развития (на основе этого принципа выстраивается система стратегического управления);

– принцип инновационности, предполагающий не только соответствующее управление инновационными процессами, регулирование и поддержку инновационных подвижек в различных секторах экономики и социальной сферы, но и аккумуляцию новых знаний внутри системы управления, систематическое осуществление организационных, структурных, экономических и социальных нововведений, поиск и внедрение новых схем и технологий управления, а при необходимости – проведение прогрессивной трансформации, обновления регионального управления;

– принцип частно-государственного партнерства, который выходит на передний план в новых условиях развития российских регионов, когда наблюдается связь хозяйственных отношений с институциональными переменами, в частности укрепление взаимодействия государственных органов, региональных структур и субъектов бизнеса в формировании современных направлений и моделей развития регионального сообщества.

Опираясь на названные принципы, региональное управление способно будет обеспечивать выполнение задач и достижение целей региона.

Основные закономерности и базовые принципы регионального управления представлены на рис. 2.

Таким образом, управление территориальным хозяйством – это процесс целенаправленного воздействия органа власти и управления (субъекта управления) на систему общественных и хозяйственных отношений (объект управления), возникающих по поводу использования всего многообразия ресурсов территории, при помощи организации взаимодействия основных общественных и экономических систем территории с целью устойчивого повышения благосостояния ее жителей.

2.2. Объект и субъект управления развитием территорий

Объект управления. Под объектом управления в контексте реализации планов развития территории в самом общем виде понимается совокупность хозяйствующих субъектов и населения данной территории. Мотивации и интересы хозяйствующих субъектов имеют территориальные границы, и для определения политики в отношении объекта управления крайне важно понять основные характеристики этих мотиваций и интересов.

Объектом управления развитием территорий является вся совокупность отношений между людьми и организованными группами людей (предприятиями, хозяйственными и общественными организациями и т. д.), возникающих по поводу использования многообразных ресурсов территории (материальных, трудовых и др.).

Анализ объекта управления должен включать в себя перечисленные ниже элементы.

1. Основные характеристики территориальных отраслевых кластеров и иных хозяйствующих субъектов и связанные с ними мотивации (используются материалы отраслевого кластерного анализа).

2. Основные характеристики населения, структуры и природы его социально-экономических интересов, а также дееспособности различных форм общественного самоуправления. Под общественным самоуправлением понимаются формы самоорганизации населения по различным признакам и интересам, не имеющие властных полномочий (решения органов общественного самоуправления обязательны лишь для его участников). Кроме организаций территориального общественного самоуправления следует учитывать и другие формы самоуправления: общественно-политические (партии, общественно-политические движения и др.), хозяйственные (кооперативы, ТСЖ, ЖСК, гаражные кооперативы и др.), территориальные (ТОСы, КОСы и др.), отраслевые (творческие союзы, профессиональные союзы, экологические движения и др.), клубные (клубы по интересам).

3. Совпадение административных границ территории с границами интересов населения и отраслевых кластеров.

Объектом управленческих воздействий выступают действующие на территории хозяйствующие субъекты, различные по своей природе, масштабам, способам организации, формам собственности и другим параметрам. Все они в своей детальности используют местные ресурсы. Однако деятельность данных хозяйствующих субъектов в разной степени способствует реализации основной цели деятельности органа власти на территории.

Субъект управления. В управлении территорией, то есть административной единицей, подведомственной конкретному органу власти (муниципальное образование, субъект федерации), основным субъектом управления выступает соответствующий орган власти и формируемые им органы управления. В то же время надо учесть, что на территории субъекта управления действуют и другие органы власти, не подчиняющиеся органу местного самоуправления (налоговая инспекция, транспортная инспекция, пенсионный фонд, органы социальной защиты, экологические ведомства, полиция и др.).

Понимание важности единства субъекта управления для достижения желаемых результатов требует от органа власти и управления территории при определении целей и методов воздействия на объект управления не просто учитывать присутствие на своей территории других субъектов управления (со своими целями и инструментами управления), но и организовывать их эффективное взаимодействие, согласование интересов, проведение единой политики.

Компетенция современных органов власти построена так, что в своей деятельности они используют формы как непосредственного управления (когда деятельность по реализации полномочий организуется на базе собственной инфраструктуры), так и опосредованные (когда полномочия реализуются посредством организации или регулирования деятельности иных хозяйствующих субъектов). Понятно, что при этом выбор методов управления и расстановка приоритетов при их использовании будут различными.

На основе соотношения опосредованных и непосредственных форм управления можно выделить **три вида управления.**

1. **Администрирование.** Создание системы соподчиненных элементов для исполнения полномочий органа управления. Основным содержанием деятельности органа управления является контроль правоприменения, основным механизмом воздействия выступает санкция за неисполнение норм и правил.

2. **Хозяйственное управление.** Исполнение полномочий органа управления через функции собственника и через государственный и муниципальный заказ.

3. **Индикативное управление.** Управление через создание ответствующих условий мотиваций.

Современное законодательство предполагает достаточно широкий спектр полномочий органов управления для организации всех видов управления.

Право на издание нормативных правовых актов (нормативное регулирование по предметам ведения) жестко регламентируется законодательством, устанавливающим границы компетенции каждого органа власти, и может реализовываться в различных областях деятельности (финансовое регулирование за счет установления налогов и сборов, регистрационные права и др.).

Право организации и ведения хозяйственной деятельности позволяет органу управления самостоятельно выбирать форму организации исполнения полномочий, связанных с оказанием общественно значимых услуг.

Право санкции и контроля необходимо в силу того, что реализация большинства полномочий органа власти и управления требует наличия возможностей следить за их исполнением и применять меры принудительного воздействия к нарушителям.

Право координации деятельности предприятий, учреждений и организаций регламентировано законодательством с точки зрения охраны прав граждан и субъектов хозяйственной деятельности.

Исполнение любого полномочия может быть представлено в виде последовательной управленческой процедуры, на каждом этапе которой должны применяться различные виды управления и использоваться различные права органа управления, то есть требуется специализация органов управления по видам управленческой деятельности.

2.3. Типология органов управления

В теории и практике управления выделяют следующие **типы органов управления**:

- 1) выборные органы власти и управления;
- 2) органы общей компетенции;
- 3) отраслевые органы управления;
- 4) административные органы управления.

Выборные органы власти и управления. Выступая от имени населения, выборные органы власти и управления выполняют функции его представителей, являются основными органами, осуществляющими нормативное регулирование. В этом качестве они призваны исполнить полномочия носителя целей развития и полномочия собственника ресурсов территории.

К полномочиям выборных органов и должностных лиц относятся функции представительные, распорядительные и контрольные. Оптимальным является разведение основных функций в структуре представительного органа или вычленение отдельных органов по данным функциям.

Основным продуктом деятельности выборных органов власти и управления является нормативный акт, исполнение которого возлагается на других субъектов деятельности. Следовательно, основными методами управления выступают индикативные или опосредованные методы воздействия: общее нормативное регулирование процессов, происходящих на территории, и секторальное нормативное регулирование, которое осуществляется выборными должностными лицами.

Органы общей компетенции. В структуре органов власти и управления помимо представительных органов власти имеются органы общей компетенции, то есть структурные подразделения, которые осуществляют регулирование в отношении всего территориального хозяйства и используют преимущественно опосредованные методы управления. Данные подразделения являются частью аппарата администрации или аппарата представительного органа. Деятельность органов общей компетенции характеризуется сочетанием влияния выборных органов, которыми они образованы,

с профессионализмом чиновников. Эти структурные подразделения занимаются общими вопросами управления территорией и лишены отраслевого лоббизма.

Органы общей компетенции призваны выполнять следующие функции: аппаратное сопровождение деятельности выборных органов и должностных лиц; формирование основных направлений и стратегий развития, подготовка их для утверждения выборными органами и должностными лицами; контрольные функции по отношению к отраслевым органам; аналитические функции и функции сопровождения программ и проектов с точки зрения организации работы с населением территории.

Методы управления, находящиеся в руках органов общей компетенции, являются индикативными. Внутри системы органов управления органы общей компетенции обладают возможностью использовать административное регулирование, в частности при осуществлении контрольных или аналитических функций.

Отраслевые органы управления. Особое место в структуре управления территориальным развитием занимают отраслевые органы управления, осуществляющие управление отраслями и секторами территориального хозяйства преимущественно хозяйственными методами. По своей структуре это подразделения аппарата, реализующие непосредственное секторальное управление. Их компетенция также производна от полномочий выборного должностного лица или органа. Они полностью относятся к исполнительной власти. Основная специфика отраслевых органов управления заключается в тех функциях, которые они выполняют. По содержанию своей деятельности данные органы являются: представителями заказчика по тем отраслям и секторам, которые финансируются из территориальных и местных бюджетов; представителями собственника (управляющими) в отношении собственности и ресурсов, отнесенных к ведению данного органа власти и управления. Их основная задача – формирование территориального заказа в данном секторе управления или организация рационального и эффективного использования собственности.

При определении структуры отраслевых органов управления необходимо осуществить следующие действия:

- дифференцировать вопросы общей компетенции от вопросов отраслевых;
- вычленить функции государственного и муниципального заказчика, что позволяет избежать монополизации секторов;
- отделить нормативное секторальное управление от хозяйственного управления собственностью.

При выполнении данных действий часть секторов может быть укрупнена, а другая часть закреплена за соответствующими хозяйствующими структурами или органами общей компетенции, то есть не потребуются увеличения аппарата управленческих структур.

Административные органы управления. К ним относятся органы, выполняющие функции надзора за исполнением решений органов власти и управления, а также осуществляющие процедуры разрешительного характера. Это структурные подразделения, реализующие управление при помощи административных методов. Такими подразделениями являются аппарат администрации (осуществляет контрольные функции внутри администрации), контрольно-ревизионные службы и др.

Разграничение полномочий и виды управленческих воздействий закрепляются за определенными типами структурных подразделений органа управления.

Выделяют следующие **типы структурных подразделений органов управления:**

- департаменты;
- управления;
- отделы (службы).

Департаменты – органы общей компетенции, осуществляющее нормативное и индикативное управление.

Управления – органы управления, осуществляющие руководство отдельными отраслями и использующие в основном методы нормативного регулирования и прямого администрирования.

Отделы (службы) – подразделения, осуществляющие административное управление.

Данная классификация позволяет достаточно точно обозначить место и роль (полномочия) органа управления при разработке управленческой структуры.

Эффективность управления во многом зависит от верного выбора видов управления и закрепления их за соответствующими типами управленческих структур.

Управление территориальным развитием осуществляется при помощи конкретных управленческих процедур.

Анализ основных управленческих процедур позволяет выявить, какие методы управления применяются при реализации возложенного на конкретный орган управления полномочия и насколько они соответствуют природе этого органа управления.

Для этого необходимо представить действия органов управления в виде последовательной цепочки, оценивая каждый этап исполнения полномочий с точки зрения его основного содержания, участников и их мотиваций. Действующая управленческая процедура сравнивается с оптимальной (с точки зрения мотиваций), и вносятся необходимые коррективы.

Рассмотрим в качестве примера формирование проекта расходной части бюджета. Согласно традиционной схеме управленческая процедура выглядит так: предприятия и учреждения направляют заявки на финансирование в отраслевые подразделения, которые формируют сводную заявку по отрасли и передают ее в финансовый орган, который, в свою очередь, сводит отраслевые заявки в единый проект расходной части бюджета.

Из этой последовательности действий видно, что учреждения и предприятия заинтересованы в получении максимального финансирования при минимальных объемах работ. Эту мотивацию нельзя назвать мотивацией к эффективному хозяйствованию. Из данного процесса исключены выборные органы и органы общей компетенции, поэтому подобный подход не позволяет учитывать при планировании расходов приоритеты развития территориального хозяйства в целом.

Планирование расходов следует откорректировать следующим образом. Ему должно предшествовать текущее и стратегическое

планирование, осуществляемое под руководством выборных органов и органов общей компетенции. В рамках текущего планирования формируются показатели для удовлетворения основных текущих потребностей (натуральные показатели и нормативы по отраслям), а в рамках стратегического планирования устанавливаются приоритеты бюджетной политики с учетом стратегии развития территориального хозяйства. На их основе определяются нормативы текущего финансирования и программ развития. При таком планировании отраслевые подразделения играют в управленческой процедуре вспомогательную, а не главенствующую роль, что исключает отраслевое лоббирование. С другой стороны, в рамках процедуры исполнения бюджета именно им должна отводиться ведущая роль.

Такой анализ необходимо провести по всем управленческим процедурам, осуществляемым органом управления. На его основе и должны группироваться полномочия структурных подразделений и регламентироваться их действия. Последовательность действий должна отражаться в нормативных документах – регламентах.

Управленческая процедура предполагает последовательное, поэтапное исполнение полномочия органа местного самоуправления по одному или нескольким предметам ведения с учетом природы и мотивации данного органа. Нужно также отметить, что управленческая процедура лежит в основе соответствующих регламентов по исполнению конкретных полномочий.

При осуществлении управленческих процедур следует исходить из конкретных форм управленческого воздействия. В отечественной и зарубежной литературе выделяют информационную (непосредственно через проект) и вещную формы управленческих воздействий.

Информация, на основе которой реализуется управленческое воздействие, существует в форме целей, норм, рациональных оценок. Влияние реальных условий неоднородно с точки зрения адресата. Оно может быть направлено на чувства, эмоции людей и проявляться в разной степени их интенсивности. Такие послед-

ствия вызывают, прежде всего, статусные факторы, содержание труда, объемы вознаграждения, насилие. Опосредованное воздействие на умения и навыки работников оказывают техника, материалы, технологии.

Влияние вещных факторов на поведение людей было отмечено еще марксизмом в учении о решающей роли производительных сил. Любые артефакты должны трактоваться не только как детерминирующие образования, но и как образования детерминируемые, поскольку их качество и количество всегда обуславливают управленческое решение об их применении.

2.4. Стратегическое планирование как эффективная модель управления развитием территорий

В настоящее время система программных документов регионального и пространственного развития определяется Федеральным законом от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

На федеральном уровне органы исполнительной власти могут принимать помимо прогнозов и программ социально-экономического развития, в которых должны быть разделы, посвященные состоянию регионов, разного рода отраслевые стратегии (так, приняты «Энергетическая стратегия России до 2020 года», «Транспортная стратегия России» и т. п.), стратегии макрорегионов (например, развития Сибири), федеральные целевые программы, ведомственные целевые программы (например, Генеральная схема размещения объектов электроэнергетики). Могут реализовываться специальные федеральные программы, в частности комплекс приоритетных национальных проектов (2006–2007 годы).

На субфедеральном уровне принимаются предусмотренные федеральными нормативными актами долгосрочные стратегии социально-экономического развития субъектов РФ (стандарт ут-

вержден приказом министра регионального развития РФ № 14 от 27 февраля 2007 года) и среднесрочные программы экономического и социального развития субъектов РФ (типовой макет утвержден приказом министра экономического развития и торговли РФ № 170 от 17 июня 2002 года).

Широкую практику получает заслушивание Правительством РФ докладов субъектов федерации о результатах и основных направлениях деятельности региональных органов исполнительной власти. Помимо этого регионы должны иметь долгосрочные документы территориального планирования.

Государственная политика отдельной территории – это часть политики уровня Российской Федерации. Она строится на основе общегосударственного планирования. Последнее реализуется в форме разработки ряда плановых документов: государственного бюджета, среднесрочной программы социально-экономического развития, плана действий Правительства РФ по социально-экономическому развитию страны, перспективного финансового плана, сводного финансового баланса.

Из числа форм реализации региональной политики в настоящее время и в перспективе особое место должно быть отведено разработке и осуществлению федеральных целевых программ (ФЦП) социально-экономического развития регионов.

Федеральные целевые программы, направленные на повышение темпов экономического роста регионов, подразделяются на два основных вида:

- ФЦП, активизирующие социальное и экономическое развитие;
- ФЦП, формирующие условия воспроизводства основных экономических ресурсов.

Федеральным законом от 28 июля 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) в целях реализации основных положений Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, а также в соответствии с Основами государственной

политики регионального развития Российской Федерации предусматривается разработка Стратегии пространственного развития Российской Федерации (далее – Стратегия пространственного развития, Стратегия, СПР).

В свою очередь, Стратегия пространственного развития должна учитываться при разработке и корректировке стратегий социально-экономического развития макрорегионов и субъектов Российской Федерации, государственных программ Российской Федерации, в том числе разрабатываемых по территориальному признаку, схем территориального планирования Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В целях формирования основных концептуальных положений под термином «пространственное развитие» предлагается понимать прогрессивные изменения в пространственной (территориальной) организации общества. Указанные прогрессивные изменения должны явиться результатом целенаправленной деятельности государства по совершенствованию организации расселения жителей, размещения на территории объектов экономики, социальной сферы, транспортной, энергетической инфраструктуры и др.

Как документ стратегического планирования Стратегия пространственного развития Российской Федерации призвана отражать совокупность целей и механизмов реализации государственной политики по совершенствованию пространственной организации страны на перспективу, определяя приоритеты, цели и задачи регионального развития России, меры по их достижению и решению, а также предложения по совершенствованию системы расселения и приоритетные направления размещения производительных сил на территории страны.

К сожалению, при определении видения пространственного развития на перспективу предстоит учитывать не только сложившиеся пропорции пространственной организации России, но высокую инерционность этих пропорций, обусловленную долговременным характером большинства формирующих их факторов. Более того, сила инерции будет продолжать смещать пропорции пространственной организации России в сторону запада, что предопределяет невысо-

кую вероятность кардинального изменения ситуации в среднесрочном периоде, а также, скорее всего, и в период до 2030 года.

Последовательная реализация государственной политики регионального развития должна обеспечить в прогнозный период существенное укрепление российской государственности, федерализма, местного самоуправления, создать условия для повышения социально-экономического потенциала регионов на основе эффективных механизмов регионального и муниципального управления.

Стратегия пространственного развития России должна быть направлена на максимальное увеличение и реализацию совокупных ресурсов производительных сил всех функционирующих, создаваемых и планируемых на территории России пространственных систем во всем их разнообразии. В качестве этих пространственных систем должны выступать макрзоны, крупные экономические районы, макрорегионы, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, каждое населенное место страны.

Обоснование возможности такого подхода к формированию видения России на перспективу станет первым шагом по замене нынешней парадигмы фрагментарного, поляризованного, конъюнктурно-истощительного использования территории страны на ее целостное социально-эколого-экономическое развитие.

3. РОЛЬ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РОССИИ

3.1. Основные вызовы пространственному развитию России

Перспективы пространственного формирования Российской Федерации предстоит определять с учетом воздействия глобальных вызовов, среди которых наиболее значимыми для совершенствования социально-экономической системы страны представляются:

- завершение очередного цикла развития мировой экономики и переход к новому технологическому укладу, основанному на массовом применении инноваций в производственных процессах и в сфере услуг;

- постепенное изменение географической конфигурации мировых центров глобального экономического влияния в пользу развивающихся опережающими темпами государств Восточной, Юго-Восточной и Южной Азии, оказывающих растущее воздействие на все мирохозяйственные тенденции включая движение потоков капитала, миграцию трудовых ресурсов и др.;

- достижение критического уровня антропогенного и техногенного воздействия на биосферу Земли, ускорение негативных климатических изменений и значительное ухудшение состояния природных комплексов;

- высокие темпы глобальных изменений территориальной структуры расселения, существенное увеличение численности населения, проживающего в экологически неблагоприятных регионах мира, а также на территориях с острым дефицитом сельскохозяйственных земель, источников чистой питьевой воды и др.

Все важнейшие вызовы, которые сегодня встают перед Россией (вызовы инновационного развития, постиндустриальной трансфор-

мации, усиления миграционной подвижности, проверки на прочность прежних внутренних и внешних границ, глобальных экологических проблем), имеют в том числе и пространственное измерение. Радикальные экономические преобразования, начатые в Российской Федерации в последнее десятилетие XX века, не могли не отразиться на пространственной организации страны, уже со второй половины 1990-х годов обозначив глубокие внутренние сдвиги и новые диспропорции в территориальных структурах расселения, хозяйства и государственного устройства России. Тогда же стал активно подниматься вопрос о необходимости новой стратегии развития страны, отражающей новые принципы организации системы расселения и размещения производительных сил на колоссальных по мировым меркам российских территориях, а в исследованиях основных российских научных школ региональных экономистов и экономико-географов, в практической деятельности федеральных министерств и ведомств, ответственных за выработку федеральной региональной политики, были четко обозначены основные новые вызовы в данной сфере.

Первый вызов – это беспрецедентный *центростремительный вектор* (градиент), который проявился максимально рельефно на федеральном уровне – в виде резкого увеличения экономической роли Москвы уже в первое десятилетие радикальных реформ по всем основным показателям экономического развития, а также, хотя и с меньшей силой, на уровне многих субъектов Российской Федерации – в виде интенсивного укрепления экономической и политической роли региональных столиц и элит. Аналогичные центростремительные процессы стали характерны также и для многих муниципальных образований с центрами – крупными городами, которые в условиях новой рыночной экономики оказались удачно расположенными на ключевых торговых и транспортных путях.

Результатом указанных центростремительных тенденций стало значительное сжатие ранее освоенного пространства, многочисленными подтверждениями чего являются заброшенные поля в сельской местности и промышленные зоны крупных, средних и малых городов, а также заметно увеличившееся число «малоде-

тельных» участков железных и автомобильных дорог и др. Помимо этого одновременно произошло заметное экономическое уплотнение пространства городов – центров федерального, регионального и муниципального уровней, которое проявляется в виде пространственной экспансии крупных городов на прежде сельскую местность и в разрастании городских кварталов на месте прежних пустот межгородского пространства, в возникновении новых кварталов офисной недвижимости, точечной жилой застройки внутри крупных российских городов и др.

В новых условиях усиливается экономическая и политическая значимость именно городов-центров (не просто городов, даже крупных по размеру, но именно городов-центров), которые подтвердили свою жизнеспособность, адаптировались к новым, фундаментально иным экономическим факторам развития и размещения производительных сил в условиях рыночной реформы. В то же время со всей остротой встали вопросы о судьбе беспрецедентно разросшейся российской периферии, о новых формах ее пространственного развития, о возможности ее интеграции с успешными центрами, о предотвращении трансформации обширных старопромышленных зон, которые были вполне успешны в прежней индустриальной экономике, но очень трудно находят себя в новой формирующейся экономике постиндустриальной, в территории устойчивой экономической депрессии.

Формирование адекватного ответа на указанный вызов имеет фундаментальное значение для масштабного, но слабо инфраструктурно обустроенного пространства России.

Второй вызов пространственному развитию России в значительной степени связан с первым, поскольку обусловлен невиданными в практике зарубежных федераций *межрегиональными контрастами*, очень ярко выраженной неравномерностью современного развития российских регионов. Зачастую межрегиональные различия настолько существенны, что отстающим субъектам Российской Федерации потребуются даже не десятки, а сотни лет, чтобы достичь уровня современных развитых российских регионов, что свидетельствует о наличии в пределах одной страны контрастов

межконтинентального размаха (сродни контрастам, например, между странами Европы и Африки).

Высокая степень межрегиональной дифференциации предъявляет особые требования к государственному регулированию пространственного развития страны, остро ставя вопрос об обеспечении выполнения конституционных гарантий прав граждан, проживающих на очень разных по стартовым условиям территориям – в сельской или в городской местности, в крупнейших городах европейской части страны или в зоне Севера, в Сибири, на Дальнем Востоке. Современным ответом на указанный вызов выступает созданный за последние два десятилетия беспрецедентный по своему удельному весу в бюджетах разных уровней трансфертно-перераспределительный механизм, работа которого направлена на сокращение межтерриториальных различий в условиях жизни населения. Однако работа такого механизма, объективно необходимого для реализации принципа пространственной справедливости, обеспечивается при этом значительным числом федеральных, региональных и муниципальных служащих, формируя масштабные транзакционные издержки своего функционирования.

Адекватный ответ на указанный вызов предполагает необходимость пространственного выравнивания страны более эффективными инструментами, нацеленными на более экономное и рациональное, с меньшими транзакционными издержками, с меньшими потерями распределение созданного национального богатства, но при этом позволяющими избежать иждивенческих настроений, опасности «привыкания» к гарантированной государством помощи и поддержке у депрессивных территорий Российской Федерации и соответствующих региональных элит. На формирование эффективного ответа на указанный вызов предстоит нацелить не только механизмы государственного управления, но и силы самоорганизации – в виде мобильности людей и фирм, обеспечивающих пространственные передислокации производительных сил России к местам их наибольшей эффективности.

Третий вызов пространственному развитию России тесно связан с ее сегодняшним, в значительной степени неблагоприятным,

геополитическим положением в мире, с актуальными проблемами безопасности, обуславливающими абсолютно новую роль ее границ и приграничных территорий. В настоящее время, когда на смену периоду беспрецедентной открытости 1990-х годов пришел период соперничества и конфронтации России с развитыми странами мира, существует реальная угроза сохранения санкционного экономического и политического давления на страну в течение достаточно продолжительного времени. Высока также вероятность искусственного поддержания режима геополитической нестабильности на многих границах России.

Бремя содержания границ в соотношении с размером ВВП у России сегодня существенно больше, чем это было у Советского Союза, поскольку включает необходимость нового обустройства как старых границ, доставшихся от СССР, так и новых границ, которые обозначились после его распада. Возникновение новых внешних границ России привело также к появлению новых обширных приграничных территорий, пространственное развитие которых должно быть переосмыслено применительно к их новой защитной миссии и к новым геополитическим условиям.

Данный вызов имеет человеческое, инфраструктурное, технологическое и институциональное измерения, и адекватный ответ на него предполагает необходимость нахождения пути экономного и одновременно эффективного обустройства и экономического укрепления территорий нового приграничья России, многие из которых относятся к тому же к российской периферии, к экономически депрессивным участкам пространства страны.

Четвертый вызов пространственному развитию России обусловлен ее слабой инфраструктурной обустроенностью: значительное несоответствие пространств страны и форм их современного инфраструктурного, технико-технологического обустройства может быть охарактеризовано как *коммуникационный разрыв*. Так, даже вблизи федеральных центров высокоскоростные автомобильные (даже платные) и железнодорожные магистрали все еще остаются редкостью, как и устойчивая и гарантированная высокоскоростная широкополосная связь. Для многих удаленных от городов –

центров российских территорий зон российской периферии характерны транспортная и электронная недоступность.

Адекватный ответ на данный вызов предполагает поиск решений сразу для нескольких крупных проблем.

Первая проблема заключается в том, что на хорошо освоенных территориях страны использование вполне современных транспортных средств лимитируется архаичным состоянием сетей автомобильных дорог, речных трасс (где десятилетиями не выполняются необходимые дноуглубительные работы), железнодорожных магистралей и слаборазвитой инфраструктурой узловых центров (прежде всего – морских, речных и авиационных портов), которые крайне медленно приступают к выполнению своих давно назревших функций – мультимодального комплексирования видов транспорта между собой при обслуживании пассажирских и грузовых транспортных потоков.

Второй проблемой является характерное для периферийных территорий России отсутствие современных транспортных средств, которые могли бы обеспечить преодоление бездорожного пространства (в виде малой авиации, снегоболотоходов, малоразмерных вездеходов и др.).

Третья проблема – широко распространенная как в развитых, так и в слабоосвоенных районах страны ситуация «последней мили», когда отсутствие нескольких километров/десятков километров надежной автомобильной дороги или моста, например на границе регионов или муниципалитетов, или сотни километров железнодорожной магистрали, или одной-двух телекоммуникационных вышек не дают возможности получения синергетического эффекта от уже созданной ранее коммуникационной сети. В связи с этим важной задачей выступает проведение повсеместной инвентаризации всех имеющихся отрезков «последней мили» на муниципальном, региональном и федеральном уровнях, чтобы именно на их преодолении были целенаправленно сосредоточены бюджетные ресурсы государства.

Наконец, **пятый вызов** пространственному развитию России носит *институциональный характер*, поскольку связан с чрезвычай-

чайной унификацией норм и правил пространственного обустройства страны и с недостаточной проработанностью территориального блока федерального законодательства. Для России, с ее колоссальным разнообразием природных, социальных и экологических условий, важно обеспечить отражение территориальной специфики в федеральном законодательстве, устанавливающем заведомо разные градации для Севера и Арктики или для староосвоенной умеренной центральной зоны, особо выделяющем проблемные территории разных типов и т. д. Правовая асимметрия в данном случае не только желательна, но и безусловно необходима, поскольку именно она может выступать важнейшей предпосылкой социально-экономического выравнивания условий развития столь различающихся территорий Российской Федерации.

Между тем для современной реальности характерно доминирование достаточно жесткого федерального стандарта с очень малой «свободой маневра», с незначительными поправками на региональную специфику и местные условия. Наблюдается практически полное однообразие норм и правил, очень слабо отражающих пространственную специфику страны как в рамках федерального законодательства, так и на региональном и муниципальном уровнях, проявляющееся в виде дублирования одних и тех же законодательных норм в десятках субъектов Российской Федерации на региональном уровне и в полном отсутствии местной специфики в законодательстве муниципального уровня. Чрезмерная унификация российского законодательства в сфере пространственного развития страны тормозит институциональные инициативы снизу, с уровня местных сообществ, лишая местные власти и бизнес стимулов к творческому, инновационному поиску новых оптимальных и точно подобранных именно для местных условий норм и правил. Результатом становится усугубление разрыва между российскими городами-центрами и периферией, постоянное воспроизводство стагнации на отставших и депрессивных территориях.

Адекватным ответом на указанный вызов должно стать создание условий для развития российского федерализма путем точного учета региональной специфики в нормативных правовых

актах федерального уровня, всемерного поощрения законотворческого поиска в сфере пространственного развития региональных органов власти и органов местного самоуправления, а также для стимулирования распространения апробированных институциональных новшеств и передовых практик, нацеленных на саморазвитие территорий, от одних регионов и муниципальных образований к другим.

Все обозначенные основные вызовы пространственному развитию Российской Федерации, не являясь уникально новыми, будучи присущими нашей стране на протяжении достаточно долгого времени, тем не менее очень актуальны, что обусловлено не только их силой, но и невозможностью рутинного ответа на них, поскольку только инновационные решения и креативные меры способны сформировать ответ, адекватный масштабу этих вызовов.

3.2. Факторы, условия, проблемы и риски пространственного развития России

Пространственное развитие Российской Федерации определяется сочетанием комплекса внутренних и внешних условий, а также воздействием ключевых факторов регионального развития.

Внутренние условия пространственного развития России включают распределение по территории страны и ее регионов социально-демографического, природно-ресурсного, производственно-экономического потенциалов, транспортного и энергетического каркасов; пространственные аспекты межрегионального, международного и приграничного сотрудничества; иные пространственные аспекты экономического и социального развития (в том числе пространственное распределение институционально-управленческого, научно-инновационного и финансово-инвестиционного потенциалов развития России в долгосрочной перспективе); пространственное размещение и текущее состояние природных комплексов.

Внешние условия пространственного развития Российской Федерации включают сложившуюся систему ее международных связей и отношений с зарубежными странами и их региональными

объединениями; текущее состояние мировой экономики (в том числе международных финансовых рынков); современный уровень и долгосрочные тренды экономического развития наиболее экономически значимых государств и региональных межгосударственных объединений.

Пространство России, включая ее территорию в современных законодательно установленных границах и акваторию части Мирового океана в пределах экономической зоны Российской Федерации, следует рассматривать как неотъемлемое достояние страны и стратегическое конкурентное преимущество в глобальной системе мировой экономики и международных отношений. Данное положение обеспечивается сочетанием следующих основополагающих **условий пространственного развития** Российской Федерации в долгосрочной перспективе:

- сохраненный и последовательно наращиваемый значительный человеческий потенциал в российских регионах, обеспечиваемый наличием высококвалифицированных кадров и передовых научно-образовательных центров, позволяющий реализовать стратегию диверсификации структуры и инновационной модернизации отечественной экономики на основе продвижения нового технологического уклада;

- масштабы и разнообразие природно-ресурсного потенциала (включая ценные сырьевые и топливно-энергетические, водные, лесные ресурсы, земли сельскохозяйственного назначения, биоресурсы прилегающих морей и др.) и природно-климатических условий, а также наличие мощной энергетической базы, что создает необходимые предпосылки для устойчивого развития широкого круга производств и видов экономической деятельности, базирующихся на использовании благоприятных территориально дифференцированных факторов развития;

- уникальное геоэкономическое положение Российской Федерации, определяемое относительной близостью и транспортной доступностью крупномасштабных как традиционных, так и быстро развивающихся товарных рынков (включая рынки стран ЕАЭС и СНГ, Европейского Союза – ЕС, Северной Африки, Ближнего

Востока и Передней Азии, Южной Азии, Азиатско-Тихоокеанского региона – АТР), в том числе позволяющее реализовать значительный потенциал приграничного торгово-экономического сотрудничества;

- благоприятные перспективы использования магистральных транспортных коммуникаций (коридоров) на территории России, а также трассы Северного морского пути для организации массовых межгосударственных транзитных перевозок грузов (в том числе между государствами ЕС и АТР);

- локализация на территории России в акватории прилегающей части Мирового океана совокупности уникальных по своим масштабам природных комплексов, имеющих в целом первостепенное общемировое значение для решения задач устойчивого глобального эколого-экономического развития (включая вопросы сохранения биоразнообразия) и др.

Характер, динамика и межрегиональные пропорции пространственного развития Российской Федерации обусловлены комплексным воздействием **системы факторов регионального развития**, включающей:

- а) объективные устойчиво действующие и регулятивно обусловленные территориально локализованные факторы развития регионов:

- общий уровень накопленного в регионе экономического потенциала;

- геоэкономическое (в том числе транспортно-географическое) положение региона;

- сравнительные масштабы совокупного спроса на региональном рынке;

- обеспеченность региона трудовыми ресурсами (в том числе квалифицированными) с учетом их мобильности и сравнительной стоимости рабочих мест;

- обеспеченность региона различными видами природных ресурсов (в том числе водных, лесных, топливно-энергетических, землями сельскохозяйственного назначения, биоресурсами на прилегающей части материкового шельфа);

- обеспеченность региона транспортно-коммуникационной, энергетической, инженерной инфраструктурой, строительной базой, объектами рыночной инфраструктуры;
- обеспеченность региона объектами социальной сферы;
- уровень развития в регионе инновационной инфраструктуры, высокотехнологичных производств и видов экономической деятельности;
- степень диверсификации структуры региональной экономики;
- степень завершенности в регионе структурных и институциональных реформ;
- действующий механизм государственного регулирования социально-экономического развития региона и др.;

б) внешние (экстерриториальные) факторы развития регионов, к которым относятся и факторы (условия) временного воздействия на характер пространственного развития Российской Федерации:

- совокупность макроэкономических факторов;
- полнота и действенность нормативной правовой базы государственного регулирования пространственного развития;
- действующий механизм государственного экономического регулирования (включая уровень совокупной налоговой нагрузки на хозяйствующие субъекты, величину таможенных тарифов, характер и масштабы используемых экономических льгот, в том числе территориально локализованных), общий уровень либерализации экономики;
- сложившаяся современная система межбюджетных отношений в Российской Федерации;
- комплекс внешнеэкономических (рыночно обусловленных) и внешних внеэкономических факторов (в том числе текущая конъюнктура на мировых рынках продукции специализации российских регионов, наличие в странах, импортирующих продукцию российских предприятий, целевых нетарифных или политически обусловленных ограничений по объемам и ценовым параметрам, наличие ограничений в доступе российских юридических лиц к зарубежным финансовым рынкам).

Развитие российских регионов как неотъемлемый компонент пространственного развития Российской Федерации определяется характером воздействия и сочетанием указанных факторов, а также сложившимися тенденциями и интенсивностью их изменения.

Пространственное развитие Российской Федерации характеризуется территориальной структурой экономики страны и динамикой ее изменения, соотношением ее отдельных частей и регионов по основным показателям экономического развития, их удельным весом (долей) в общероссийской экономике. В качестве основных крупных зон (макрозон), на уровне которых рельефно проявляются ключевые проблемы и диспропорции пространственного развития Российской Федерации, целесообразно рассмотреть шесть территорий: Центр и Северо-Запад России; Европейский Север; Юг России; Урало-Поволжье; Сибирь; Дальний Восток (табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Доля макрозон в общероссийских показателях численности населения, стоимости основных фондов отраслей экономики и суммарного объема валового регионального продукта Российской Федерации в 1990–2016 гг., %

Показатель	1990 г.	2000 г.	2016 г.
Центр и Северо-Запад России			
Численность населения	31,6	31,4	33,4
Стоимость основных фондов отраслей экономики	28,6	30,2	38,2
Валовый региональный продукт	30,3	38,4	42,1
Европейский Север			
Численность населения	4,1	3,9	3,2
Стоимость основных фондов отраслей экономики	5,2	5,0	5,0
Валовый региональный продукт	5,4	4,6	3,4

О к о н ч а н и е т а б л . 2

Показатель	1990 г.	2000 г.	2016 г.
Юг России			
Численность населения	14,8	14,8	16,4
Стоимость основных фондов отраслей экономики	10,5	10,3	8,9
Валовый региональный продукт	8,2	7,8	9,0
Урало-Поволжье			
Численность населения	27,8	28,4	26,7
Стоимость основных фондов отраслей экономики	27,0	27,0	19,5
Валовый региональный продукт	27,7	23,0	20,7
Сибирь			
Численность населения	16,3	16,5	15,9
Стоимость основных фондов отраслей экономики	21,3	21,0	22,2
Валовый региональный продукт	22,7	21,2	19,5
Дальний Восток			
Численность населения	5,4	4,9	4,3
Стоимость основных фондов отраслей экономики	7,3	6,6	6,3
Валовый региональный продукт	5,8	5,1	5,2

Тенденции изменения вкладов каждой из этих шести макрорайонов в общероссийскую экономику, их удельного веса в Российской Федерации по численности населения, стоимости основных фондов отраслей экономики и величине валового регионального продукта (см. табл. 2) отражают наиболее существенные особеннос-

ти пространственного развития нашей страны в период с 1990 года по 2016 год:

- неуклонное и существенное увеличение удельного веса в экономике и инвестиционном потенциале Российской Федерации макророзоны Центр и Северо-Запад России, в составе которой объединены старопромышленные регионы страны (в том числе крупнейшие городские агломерации – Московская и Санкт-Петербургская), при продолжающемся возрастании доли данной макророзоны также и в численности населения;

- значительное снижение по всем основным позициям вклада в общероссийскую экономику макророзоны Европейский Север, объединяющей территории запада арктической зоны Российской Федерации, а также ряд сопредельных регионов страны, в условиях крайне слабого использования потенциала Северного морского пути;

- продолжающееся снижение роли в общероссийской экономике стратегически крайне важной макророзоны Урало-Поволжье в условиях резкого ослабления ее инвестиционного потенциала на фоне необходимости скорейшей модернизации явно устаревшего производственного потенциала;

- преодоление (начиная с 2000-х годов) негативной тенденции снижения вклада в общероссийскую экономику макророзоны Юг России, объединяющей преимущественно аграрно-индустриальные регионы Северного Кавказа, Нижнего Поволжья и Крым, в условиях стабильного увеличения доли данной макророзоны в численности населения при сохраняющейся тенденции относительного снижения удельного веса ее инвестиционного потенциала;

- продолжение общей тенденции сокращения удельного веса в экономике страны макророзон Сибирь и Дальний Восток, включающих преимущественно сырьевые субъекты Западной и Восточной Сибири, а также Дальнего Востока, в условиях существенного ухудшения конъюнктуры на мировых рынках углеводородов и большинства сырьевых товаров при устойчивом сокращении в данных макророзонах численности населения и относительной стабилизации их роли в инвестиционном потенциале страны.

Ключевые структурные диспропорции в пространственном развитии Российской Федерации в наиболее полной мере проявляются также при анализе системы показателей, отражающих распределение в настоящий период по данным макрореонам ресурсного и инфраструктурного потенциалов и результатов экономической деятельности с учетом ее отраслевых особенностей, а также достигнутых бюджетно-финансовых эффектов.

Важнейшим результатом пространственного развития Российской Федерации за последние десятилетия стало значительное сжатие (уплотнение) ее экономического пространства, в частности существенное повышение плотности экономической деятельности на ограниченной территории макрореона Центр и Северо-Запад России, занимающей только 5 % всей территории страны, где при этом сосредоточено свыше одной трети всего населения, занятого в отраслях экономики, и производится более 42 % суммарного по всем регионам России валового регионального продукта.

На макрореону Центр и Северо-Запад России также приходится около 37 % совокупного объема налоговых и иных финансовых поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и почти 32 % от общего объема инвестиций в основной капитал при сопоставимых масштабах транспортно-инфраструктурного потенциала (табл. 3).

Регионы, вошедшие в состав макрореоны Центр и Северо-Запад России, отличаются ярко выраженной специализацией на продукции обрабатывающих производств, значительной долей в производстве сельскохозяйственной продукции, а также существенно преобладающим удельным весом производства инновационных товаров (работ, услуг). При этом экономика данной макрореоны имеет такую особенность, как сравнительно низкая доля в производстве электрической энергии.

Современные диспропорции пространственного развития Российской Федерации в разрезе макрореонов по данным 2016 года отражены на рис. 3.

Доля макрозон по основным показателям развития экономики за 2016 г.,
% к итогу по Российской Федерации

Показатель	Центр и Северо- Запад России	Европейский Север	Юг России	Урало- Поволжье	Сибирь	Дальний Восток
Площадь территории	5,0	8,6	3,6	8,1	38,6	36,0
Численность населения	32,9	3,2	17,7	26,3	15,7	4,2
Среднегодовая численность занятых в экономике	34,6	3,4	14,2	26,8	16,2	4,8
Основные фонды в экономике (по полной учетной стоимости на конец года)	38,0	5,0	9,3	19,4	22,0	6,3
Валовый региональный продукт	42,1	3,4	9,0	20,7	19,5	5,2
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по видам экономической деятельности	добыча полезных ископаемых	5,6	2,1	15,2	48,5	13,6
	обрабатывающие производства	45,1	3,0	29,0	14,0	1,7
	производство и распределение электроэнергии, газа и воды	37,9	4,0	24,7	18,6	5,6

О к о н ч а н и е т а б л . 3

Показатель	Центр и Северо- Запад России	Европейский Север	Юг России	Урало- Поволжье	Сибирь	Дальний Восток
Продукция сельского хозяйства, всего	29,0	1,3	24,2	27,9	14,3	3,4
Инвестиции в основной капитал	31,5	3,9	13,5	22,0	23,1	6,0
Объем инновационных товаров (работ, услуг)	37,1	3,2	3,7	36,9	6,0	13,1
Поступление налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации	36,9	2,8	5,5	19,2	31,2	4,4
Эксплуатационная длина железнодорожных путей общего пользования (на конец года)	31,1	8,0	10,2	22,8	18,7	9,3
Протяженность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием (на конец года; включая протяженность улиц)	27,3	4,6	16,0	26,9	19,7	5,5
Общий запас древесины	6,9	10,4	1,0	10,2	46,8	24,8
Площадь сельскохозяйственных угодий	16,9	1,3	20,0	30,5	27,7	3,6
Производство электроэнергии	27,9	4,5	8,2	24,6	30,1	4,7

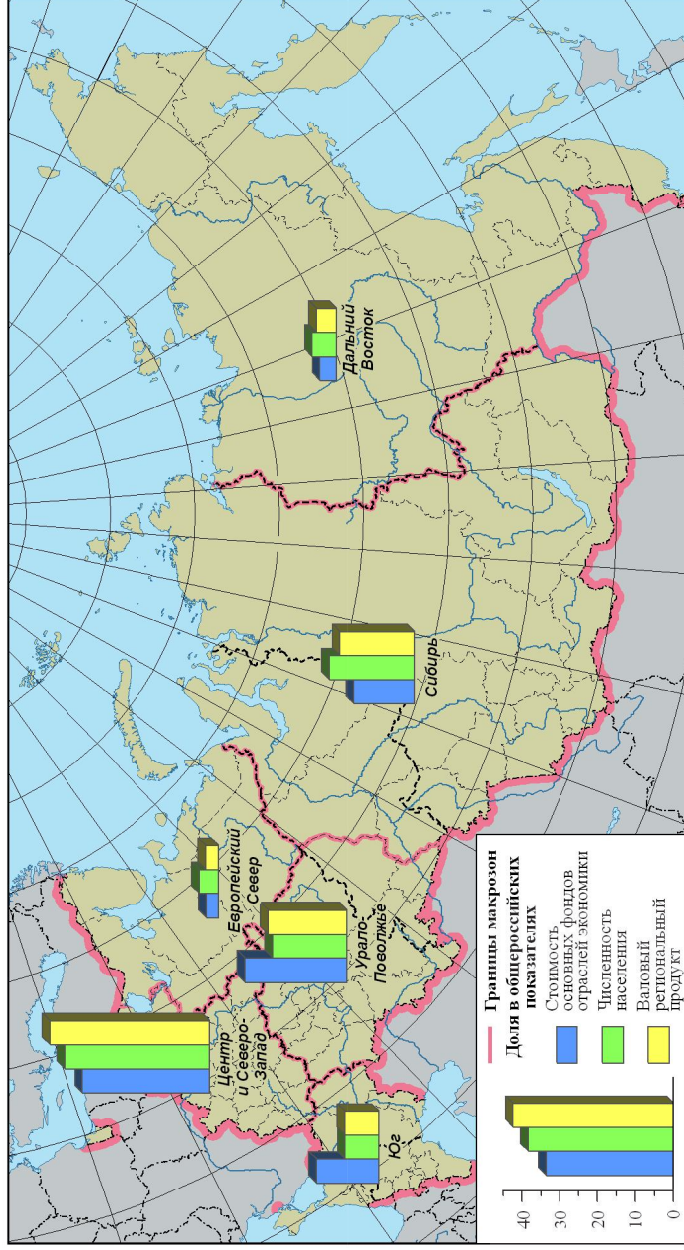


Рис. 3. Современные диспропорции пространственного развития России в разрезе макрорегионов (по данным за 2016 г.)

Процессы уплотнения экономического пространства России протекают на фоне и за счет интенсивной эксплуатации колоссального минерально-сырьевого потенциала северных и восточных регионов страны, в частности макрозон Европейский Север, Сибирь и Дальний Восток, на долю которых в совокупности приходится 83 % территории страны (в том числе около 70 % всей территории Российской Федерации, относящейся к зоне Крайнего Севера и приравненным к ней местностям) при 28 % производства суммарного ВРП, одной трети общероссийского объема инвестиций в основной капитал, свыше 38 % совокупных объемов налоговых и иных финансовых поступлений в бюджетную систему РФ и только около 24 % от общей численности занятых в экономике.

По совокупности в указанных российских макроразонах производится более двух третей всего объема продукции добывающих отраслей, но при этом только около 19 % продукции обрабатывающей промышленности и сельского хозяйства, а также лишь 22 % общероссийского объема производства инновационных товаров (работ, услуг). При этом для указанных макрозон характерно также явно недостаточное (в сопоставлении с занимаемой территорией) развитие транспортно-инфраструктурного потенциала. Данные макроразоны отличаются в целом невысоким уровнем развития сельского хозяйства.

В то же время характерной особенностью макроразоны Сибирь является сохраняющийся мощный энергетический потенциал, а также значительный потенциал развития отраслей лесного комплекса. Здесь производится более 30 % от всего объема электроэнергии Российской Федерации и сосредоточена почти половина всех запасов древесины страны. При этом в целом в совокупности в регионах, включенных в состав трех указанных макрозон, производится почти 40 % всей электроэнергии и сосредоточено 82 % всех лесных запасов России.

Несмотря на позитивные сдвиги в экономическом развитии макроразоны Юг России, прежде всего за счет опережающего развития агропромышленного комплекса и сектора рыночных услуг (торговля, транспорт, туристско-рекреационный комплекс), на ее территории пока не преодолены серьезные структурные диспропорции,

обусловленные крайне слабым развитием промышленного сектора, в первую очередь – комплекса обрабатывающих производств с высокой долей добавленной стоимости (на долю регионов, включенных в состав данной макрзоны, приходится только 7,2 % от общего объема добавленной стоимости по Российской Федерации при менее 10 % суммарного валового регионального продукта и около 14 % от общей по России численности занятых в экономике), что предопределяет сохранение трудоизбыточного характера экономики данной макрзоны с ее относительно низкой эффективностью, а также общей напряженности на рынке труда. Наряду с этим макрзона Юг России характеризуется экстремально низкой инновационной активностью хозяйствующих субъектов, а также крайне низкой долей налоговых и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации.

Основной проблемой современного развития макрзоны Урало-Поволжье являются сохраняющиеся структурные диспропорции в экономике включенных в ее состав регионов и, как следствие, в целом низкая эффективность хозяйствования (несмотря на высокий удельный вес этой макрзоны в общероссийском объеме производства инновационных товаров и услуг – почти 37 %), обусловленная повышенным уровнем износа основных производственных фондов при явно недостаточном уровне инвестирования в модернизационные проекты и преобладанием в структуре экономики сравнительно низкодоходных видов хозяйственной деятельности (в том числе отраслей агропромышленного комплекса, металлургического комплекса, тяжелого машиностроения и др.). В результате при доле данной макрзоны в России по численности занятых в экономике, равной почти 27 %, здесь производится менее 21 % суммарного ВРП, а доля макрзоны в объеме налоговых и других финансовых поступлений в бюджетную систему страны составляет немногим более 19 %. При этом достаточно высокий уровень энергообеспеченности территории за счет собственного производства создает необходимые предпосылки для инвестирования в развитие широкого круга производств с высокой долей добавленной стоимости, в том числе имеющих повышенную энергоемкость.

Долгосрочные тренды пространственного развития в разрезе федеральных округов и субъектов Российской Федерации характеризуются особенностями, определяемыми различными факторами пространственного развития. Общепринятым объяснением инерционности структуры распределения населения и производства по территории страны являются унаследованные особенности развития, «эффект колеи», однако в условиях ресурсно-сырьевого типа развития российской экономики возник ряд дополнительных факторов и условий, закрепляющих пространственные структуры.

К числу наиболее устойчивых пространственных структур относится распределение населения по территории страны. На рис. 4 представлены данные о размещении населения России. Современные тенденции формируются на фоне относительно стабильной численности населения страны в целом, неблагоприятной демографической ситуации в подавляющем большинстве регионов, а также относительно невысокой интенсивности межрегиональных миграционных потоков. Численность населения в 2016 году по сравнению с 2000 годом увеличилась в 22 субъектах федерации, то есть примерно в каждом четвертом регионе, опережающими темпами население росло в кавказских республиках, в Москве и Санкт-Петербурге, в столичных областях, автономных округах Тюменской области, а максимальное сокращение численности населения отмечалось в Магаданской области, в регионах Европейского Севера и в регионах с наиболее сложной социально-экономической ситуацией (Курганской, Псковской, Кировской областях). Устойчивой является тенденция последовательного снижения в совокупном населении доли населения восточных территорий страны.

Тенденция концентрации трудовых ресурсов, занятых в экономике южных и западных округов, соответствует сдвигам в пространственной структуре населения. Однако прямой зависимости между изменениями в пространственной структуре населения и в его занятости не обнаруживается. Для половины федеральных округов (Центрального, Северо-Западного, Уральского, Дальневосточного) доля округа в численности занятых в экономике страны выше,

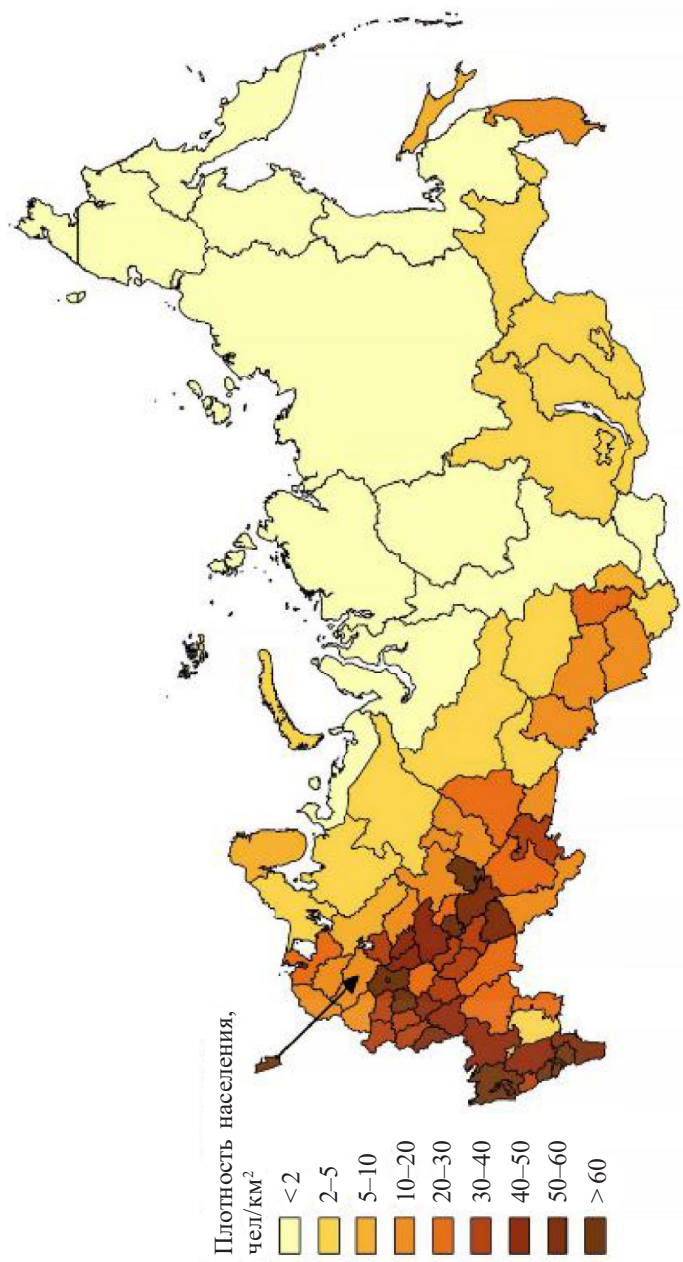


Рис. 4. Размещение населения России в 2016 г.

чем доля в численности населения; в остальных округах, с более высоким уровнем демографической нагрузки, ситуация обратная, их доля в численности занятых выше, чем доля в численности населения. Долгосрочные различия пространственных структур населения и занятости создают при низкой мобильности населения дефицит работников в одних регионах и их избыток в других.

Долгосрочной тенденцией пространственного распределения созданных экономикой доходов – валового регионального продукта является концентрация его в первой десятке крупнейших субъектов федерации, на их долю приходилось в 1994 году 41,4 % суммарного ВРП, в 2008–2015 годах – более 53 %. При этом лидерами на протяжении последних десятилетий остаются одни и те же регионы: Москва, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Московская область, Санкт-Петербург, Краснодарский край, Республика Татарстан, Свердловская область, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Валовая добавленная стоимость (ВДС), использованная на конечное потребление и накопление, распределяется по территории более равномерно, чем производство ВРП. Негативные тенденции проявляются в регионах в соотношениях между производимыми и используемыми ресурсами. Модель роста российской экономики до кризиса держалась на масштабных перераспределениях созданной ВДС и ресурсной ренты между экономическими субъектами, в том числе между регионами. В результате таких перераспределений к 2013 году использованная на потребление домохозяйств и накопление добавленная стоимость превышала производство в половине федеральных округов. При этом производимые ресурсы ВДС достаточны для обеспечения конечного потребления и накопления лишь в 22 субъектах Российской Федерации, а в 14 регионах производимые ресурсы недостаточны даже для покрытия конечного потребления домохозяйств. За 2014, 2015 и 2016 годы, несмотря на сжатие потребления населения и падение инвестиций, эти соотношения не изменились: большинство субъектов РФ не может генерировать на своей территории объем ресурсов, необходимый для расширенного воспроизводства, в связи с чем неизбежно масштабное межрегиональное перераспределение ресурсов.

Существенным фактором, определяющим слабую реакцию пространственной структуры на происходящие в экономике изменения, являются сдвиги в отраслевой структуре регионов, закрепляющие пространственные пропорции. Тенденцией отраслевых сдвигов, отмечаемых на уровне федеральных округов и большинства субъектов федерации, явилось снижение доли промышленных отраслей («торгуемых» секторов) и рост доли услуг, прежде всего рыночных («неторгуемых» секторов).

Высокая доля «неторгуемых» секторов, ориентированных на внутрирегиональный спрос, при плохо развитой инфраструктуре и низкой плотности населения, характерной для большинства российских регионов, означает создание локальных рынков, которые не имеют внешних драйверов роста – внешнего спроса при весьма ограниченном внутреннем спросе. Узость внутрирегиональных рынков – одна из существенных причин депрессивности регионов. Более того, в условиях падения доходов населения и бизнеса модель роста регионов, ориентированная на внутрирегиональный спрос, попадает в замкнутый круг: низкий спрос ведет к сокращению производства, что генерирует низкие доходы и опять порождает низкий спрос, наибольшие риски в связи с этим возникают в регионах, в наибольшей мере ориентированных на «неторгуемые» секторы.

Более гибкой является пространственная структура промышленного производства, но направления ее изменения схожи с направлениями изменения структуры ВРП: растет доля Центрального, Северо-Западного и Южного округов, а доли всех остальных округов, включая крупнейшие индустриальные центры – Урал и Поволжье, – снижаются. Тем не менее тенденция сдвига производства добывающих отраслей в восточные районы страны, а производства обрабатывающих отраслей – в западные, обуславливающая рост доли западных районов в промышленном производстве, сложившаяся еще в период реформ, оказалась весьма устойчивой.

Основным фактором, определяющим изменение пространственных пропорций производства, служат инвестиции в основной капитал. В течение 2000–2016 годов лидерами инвестиционного роста

являлись Сибирский, Дальневосточный, Северо-Западный федеральные округа, в которых высокую долю в инвестициях составляют вложения в развитие добычи полезных ископаемых и в инфраструктуру, а также Южный федеральный округ (ввиду строительства олимпийских объектов). Поскольку основная часть инвестиций направлялась на дальнейшее ресурсное и инфраструктурное освоение территории, направления изменений в пространственной структуре инвестиций противоположны пространственным сдвигам в структуре населения и производства: в структуре инвестиций повышалась доля восточных регионов, а в структуре населения и производства – доля западных.

Для российских регионов характерен высокий уровень межрегиональной дифференциации производительности труда: в 2015 году она превышала среднероссийский уровень лишь в 15 субъектах федерации, а в 24 регионах (более чем в каждом четвертом) уровень производительности труда не достигал 60 % от среднего по стране. Лидерами по абсолютному уровню производительности являются крупнейшие нефтегазодобывающие регионы: Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский автономные округа, Сахалинская область и Москва.

Российские регионы также сильно дифференцированы по показателям среднедушевого ВРП и среднедушевых денежных доходов населения. Долгосрочным трендом является сглаживание межрегиональных различий по обоим показателям. Уровень дифференциации среднедушевых показателей ВРП снижается, как правило, в кризисные годы за счет более интенсивного его сокращения в регионах с наиболее высокими среднедушевыми показателями и увеличивается в годы благоприятной экономической конъюнктуры. Разрыв в среднедушевых показателях денежных доходов населения после 2000 года последовательно сокращался вплоть до 2014 года, когда он вновь увеличился.

Долгосрочные тенденции, касающиеся пространственного распределения факторов «второй природы», к числу которых относятся агломерационные эффекты, инфраструктура, человеческий капитал, инновационный потенциал, институты и др., плохо кван-

тифицируются, но тем не менее качественный анализ показывает наличие тенденций к их концентрации в крупнейших городах и городских агломерациях. Базовой тенденцией пространственного развития России является усиление концентрации производства, человеческого капитала, инфраструктуры в крупных городах, в первую очередь в Московской и Санкт-Петербургской агломерациях.

При этом наиболее высоким уровнем пространственной концентрации характеризуется научно-технический потенциал, который сложился еще в советский период: на долю 6 субъектов Российской Федерации (Москвы, Московской области, Санкт-Петербурга, Республики Татарстан, Нижегородской, Свердловской и Новосибирской областей) приходится более 66 % от общей численности персонала, занятого научными исследованиями и разработками, и более 70 % затрат на научные исследования и разработки. Инновационный потенциал тоже распределен крайне неравномерно: по большинству показателей инновационной активности абсолютно доминируют регионы Приволжского федерального округа (республики Башкортостан и Татарстан, Самарская и Ульяновская области) и Центрального округа (Москва, Московская, Липецкая и Ярославская области).

Сохранение в обозримой перспективе указанных диспропорций и сложившихся тенденций в пространственной организации Российской Федерации может привести к ухудшению ее геополитического и геоэкономического положения под воздействием новых глобальных вызовов и рисков. В связи с этим обеспечение устойчивого развития России в целом и ее регионов в частности предполагает адекватную и своевременную реакцию органов власти на различных уровнях на возникающие риски долгосрочного пространственного развития страны, в числе которых:

- долговременное ухудшение рыночной конъюнктуры международных рынков по продукции традиционного экспорта регионов Российской Федерации, наложение нетарифных ограничений в торговле и ограничений в доступе отечественных товаропроизводителей и финансовых организаций на международные финансовые рынки;

– долгосрочное ухудшение конкурентных позиций опорных регионов страны и Российской Федерации в целом в результате научно-технологического отставания от ведущих индустриально развитых стран в темпах модернизации экономики на основе нового технологического уклада;

– снижение инвестиционной активности на территории Российской Федерации и сохранение значительных объемов оттока капиталов из страны и ее ключевых регионов под воздействием высоких темпов инфляции и поддержания повышенной ключевой ставки Центробанка России;

– сужение возможностей государственной федеральной поддержки экономически слабых и депрессивных регионов в условиях ухудшения макроэкономической ситуации и роста дефицитности федерального бюджета;

– реализация проектов альтернативных международных транспортных коридоров в сопредельных странах, снижающих привлекательность транзитного потенциала Российской Федерации;

– усиление экономической экспансии транснациональных корпораций на территорию Российской Федерации и рост неконтролируемой внешней миграции в регионы Российской Федерации;

– увеличение частоты стихийных бедствий в регионах Российской Федерации в результате климатических изменений.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации призвана определить ключевые пространственно-акцентированные проблемы экономического, социально-демографического и экологического развития страны и наметить комплекс мер по их конструктивному решению на основе рационального использования имеющихся конкурентных преимуществ различных регионов и эффективной нейтрализации возникающих рисков.

3.3. Приоритеты государственной политики пространственного развития России

Опираясь на основополагающие принципы государственной региональной политики Российской Федерации, при разработке

Стратегии пространственного развития России предстоит учесть ряд таких важных принципов, как:

- обеспечение территориальной целостности России, ее пространственного сплочения, в том числе консолидации европейского и азиатского пространства страны на основе существующих скреп и поиска новых;

- равная значимость уровней пространственного развития – национального, макрорегионального, регионального и местного, которые должны развиваться полнокровно, в гармонии, в увязке друг с другом;

- комплексный подход, предполагающий учет геополитических факторов в неразрывной связи с экономическими и социальными, гармонизация макроэкономической, отраслевой и социальной эффективности реализации проектов пространственного развития, обеспечение их экологической (природосберегающей) ориентированности;

- безусловная ценность каждого места, предполагающая дифференцированный подход к определению перспектив пространственного развития с учетом интегрального разноосновного районирования страны на основе структуризации совокупного потенциала пространственных систем («население» – «хозяйство» – «территория»), позволяющей определить различные экономические драйверы роста для различных территорий;

- пространственная справедливость, предполагающая обеспечение равных возможностей для реализации прав и свобод граждан, в том числе на основе сокращения чрезмерных межрегиональных и внутрирегиональных различий в уровнях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и входящих в их состав муниципальных образований;

- обеспечение сбалансированности пространственного развития путем предотвращения процессов сверхконцентрации, содействия формированию новых пространств роста, предотвращения обезлюдения Сибири и Дальнего Востока, сельских территорий, инфраструктурного обеспечения пространственного развития экономики и социальной сферы;

– повышение управляемости пространственного развития на основе потенциального укрупнения ячеек административно-управленческого деления, обеспечения взаимной дополняемости системы государственного регулирования пространственного развития и рыночных механизмов саморегулирования.

В числе основных задач пространственного развития Российской Федерации можно выделить:

– повышение степени интегрированности (связанности) и сбалансированности пространства страны на основе интенсификации межрегиональных связей и снижения межрегиональной (и внутрирегиональной) социально-экономической дифференциации;

– создание пространственной среды, благоприятной для жизнедеятельности и реализации конституционных гарантий прав и свобод человека;

– содействие повышению конкурентоспособности российской экономики на основе ее инновационной модернизации с учетом современных факторов размещения производительных сил, широкого арсенала форм ее пространственной организации (кластеры, территории опережающего социально-экономического развития, свободные экономические зоны и др.), а также на основе задействования потенциала макрорегионов и агломерационного развития;

– учет глобальных процессов и местных интересов в пространственном развитии, максимальное раскрытие регионального и местного социально-экономического потенциала отдельных территорий страны, определяемого спецификой их природных, социально-экономических и культурно-политических условий и обеспечивающего диверсифицированный экономический рост на основе создания новых центров развития;

– минимизация пространственных транзакционных издержек для хозяйствующих субъектов, поддержание мобильности агентов национальной экономики на основе реализации крупномасштабных проектов инфраструктурного обустройства и усиления связанности территорий, повышение мобильности населения и транспортной доступности населенных мест;

– эффективная реализация транзитного потенциала России на основе обеспечения многовекторного и разностороннего характера ее торгово-экономических связей с зарубежными странами в рамках процессов глобализации мировой экономики;

– формирование макрорегионов России на основе реализации долгосрочных мегапроектов межрегионального сотрудничества как основной идеи (стержня) объединения регионов с учетом синергетического эффекта от реализации высокопродуктивной экономической специализации каждого региона;

– обеспечение гармоничного и сбалансированного развития экономики и социальной сферы в каждом макрорегионе и субъекте Российской Федерации на основе неистощительного природопользования, ликвидации накопленного экологического ущерба;

– совершенствование государственного регулирования пространственного развития, обеспечение гибкости системы управления с целью учета быстрых изменений конъюнктуры, технологических укладов, возникновения новых отраслей экономики и др. на основе широкого распространения проектного подхода.

3.4. Новые формы пространственной организации экономики

При формировании и обосновании путей реализации желаемого облика пространственной организации России в долгосрочной перспективе принципиальное значение имеют стратегические развилки, связанные с предполагаемыми направлениями включения страны в процессы глобализации и ее позиционированием в международном разделении труда.

Приоритетные направления модернизации и развития инфраструктурного каркаса страны, системы расселения, стимулы для развития отдельных регионов (включая их потенциально новую специализацию) находятся в сильной зависимости от реализации возможных альтернативных стратегий развития российской экономики, формирующих развилки пространственных сценариев.

1. Активизация участия России в международном разделении труда на основе современных конкурентных преимуществ (добыча и поставка на мировой рынок топливно-энергетических и других сырьевых ресурсов, реализация транспортно-транзитного потенциала).

2. Новая индустриализация и инновационная модернизация экономики России с опорой на импортозамещение, использование имеющихся конкурентных преимуществ в производстве высокотехнологических отраслей и человеческого потенциала как существенного фактора роста.

3. Международное сотрудничество и развитие интеграционных процессов на евразийском пространстве, углубление международного разделения труда в рамках ЕАЭС с активным вовлечением российских регионов в интеграционные процессы. В долгосрочной перспективе восточный вектор развития российской экономики и международного сотрудничества, экономические связи со странами АТР (в первую очередь – с Китаем) будут служить фактором развития восточных районов страны. Новым фактором роста для регионов могут стать интеграционные процессы в ЕАЭС, развитие международного сотрудничества в рамках ШОС (ось «Север – Юг»).

Для России как северной страны «стандартная» модель взаимодействия северных и южных регионов, состоящая в том, что северные регионы специализируются на добыче, имеют высокий уровень доходов и являются донорами, а южные регионы специализируются на сельском хозяйстве и туризме и имеют положительный миграционный прирост за счет северных регионов, справедлива только отчасти, применительно к нефтегазодобывающим регионам севера и развитых регионов юга. В целом же модель «южные регионы как опорная база для развития северных» в большинстве случаев несостоятельна в силу больших расстояний и неприспособленности структуры производства южных районов (в частности, машиностроения) к проблемам освоения севера. Международная интеграция в рамках ЕАЭС может создать не только условия для усиления процессов разделения труда между северными и южными регионами, но и открыть возможности для качественно новых подходов к решению в долгосрочном периоде проблем обеспечения

трудовыми ресурсами – путем создания системы подготовки кадров для российских регионов в трудоизбыточных странах ЕАЭС, выноса на их территорию трудоемких низкоквалифицированных производств и т. п.

При любом сценарии развития российской экономики возможны две **альтернативные модели пространственного развития страны**, которые условно могут быть названы моделью рыночной организации пространства и моделью государственного сохранения («удержания») пространства. В идейном плане они близки к известным концепциям поляризованного и выравнивающего регионального роста, однако опираются на различные теоретические концепции, определяющие факторы пространственного роста.

Содержание **модели рыночной организации пространства** основывается на концепции регулирования пространственного развития, предлагаемой Всемирным банком, и состоит в том, что регулирование должно быть направлено на сглаживание пространственных различий в качестве жизни, а не в деловой активности. Основу экономической политики при таком подходе должны составлять усилия, направленные на развитие экономической интеграции регионов, с использованием всех ее средств – институтов, инфраструктуры, улучшающих возможности коммуникаций, доступа к рынкам, а также стимулов, которые способствуют переселению жителей Российской Федерации в более динамичные регионы. Региональная политика, реализующая такой подход, предполагает, в частности, стимулирование активности частного бизнеса в городах-лидерах, обеспечивающих реализацию агломерационных эффектов, развитие агломераций и стимулирование мобильности факторов производства (труда и капитала), а в отношении остальных регионов предлагается концепция управляемого сжатия экономического пространства.

Смысл **модели государственного сохранения пространства** состоит в том, что каждый регион уникален с точки зрения не только его экономики, но и человеческого потенциала, экологии, культуры. Тем самым пространство как специфическая система социально-экономических отношений, сформированных в регионе, само

становится фактором экономического роста. Значение для экономического роста имеют не только передовые регионы, задача региональной политики состоит в реализации недоиспользуемого потенциала регионов, в формировании их материального и нематериального капитала, в стимулировании инновационных практик бизнеса и управления.

Данная модель рассматривает территорию страны не только как производственный ресурс, но и как некоторую самостоятельную ценность, обладающую исторической и национально-культурной идентичностью. Такой подход близок к позиции, реализуемой ЕС и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), и основывается на том, что пространственная политика должна быть нацелена на рост всех регионов для того, чтобы максимизировать использование их потенциала. Современные представления о региональной политике, предлагаемые ОЭСР, выдвигают на первый план создание богатства во всех регионах, а инновации и модернизацию региональных активов – как ключевые императивы. Это не противоречит целесообразности концентрации ресурсов для поддержки роста на отдельных территориях, в том числе и на территориях с высоким уровнем экономической активности, если у них имеются соответствующие активы, эффективность использования которых может быть усилена агломерационными эффектами. В неявном виде такой подход нацелен на сглаживание дифференциации показателей деловой активности в регионах, то есть предполагается региональный рост (и его эффективность в пределах региона), а не региональное перераспределение, которое было ключевым аргументом в региональной политике 1980-х годов.

Роль государства в обеспечении сбалансированности регионального развития существенно зависит от используемого подхода. В соответствии с подходом Всемирного банка экономическое развитие регионов фактически отдается на откуп рынку, а задачей региональной политики становится сглаживание межрегиональных различий в уровне жизни, которое при такой логике может происходить за счет межрегионального перераспределения ресурсов и при активной поддержке перемещения населения и производства

в центры экономического роста. Принятый же в ЕС и ОЭСР подход основывается на том, что рост должен быть целью во всех регионах, при этом он может сосредотачиваться в тех местах или на тех активах, которые обладают самым большим потенциалом.

Первая позиция в идейном плане близка к концепции поляризованного пространственного развития, вторая – к концепции эндогенного экономического роста, ориентированного на эффективное использование ресурсов и возможностей каждого региона.

С учетом анализа долгосрочных тенденций пространственного развития и предполагаемой модели пространственной организации России возможно определение **трех сценариев пространственного роста**, которые различаются качественными характеристиками.

Консервативный сценарий предполагает в долгосрочной перспективе пролонгацию характерных для предшествующего периода тенденций пространственного развития с учетом их корректировки в связи с изменением внешних условий и появлением новых стратегических установок.

Сценарий конкурентного роста основывается на модели рыночной организации пространства и предполагает высокий уровень открытости российской экономики, когда на пространственное распределение экономической активности и специализацию регионов существенное влияние оказывают глобальные тренды. В идейном плане данный сценарий близок к разработанным ранее сценариям поляризованного роста.

Сценарий диверсифицированного пространственного роста основывается на моделях эндогенного роста и концентрируется в первую очередь на внутренних источниках роста каждого региона при предположении о том, что регионы эффективно используют потенциал межрегиональных взаимодействий.

В качестве макроэкономического фона для всех трех сценариев предполагаются: переход российской экономики к «нересурсной» модели роста; ограниченные возможности привлечения внешних инвестиционных и технологических ресурсов; сохранение режима экономических санкций и обусловленных ими ограничений на развитие международного сотрудничества.

4. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

4.1. Пути повышения эффективности системы расселения

4.1.1. Современная система расселения на территории РФ

Современную систему расселения на территории Российской Федерации образуют системы расселения шести основных иерархических уровней.

Первый уровень – поселения и городские округа, в границах которых образованы несколько населенных пунктов.

Второй уровень – муниципальные районы, в границах которых образовано несколько поселений.

Третий уровень – межрайонные системы расселения, в том числе агломерации, формирующиеся в границах одного субъекта Российской Федерации.

Четвертый уровень – региональные системы расселения, формирующиеся в границах одного субъекта Российской Федерации.

Пятый уровень – межрегиональные системы расселения в границах субъектов Российской Федерации (край, область), в составе которых образованы автономные округа, а также в границах двух и более субъектов РФ.

Шестой уровень – система расселения общероссийского уровня, в число центров которой входят Москва, Санкт-Петербург, Севастополь, Ростов-на-Дону, Ставрополь, Нижний Новгород, Екатеринбург, Новосибирск, Хабаровск, Воронеж, Краснодар, Волгоград, Казань, Уфа, Самара, Пермь, Челябинск, Омск, Красноярск, Иркутск, Владивосток.

Современное состояние и тенденции развития урбанизированных территорий, к числу которых относятся агломерации и урбанизированные регионы, характеризуются следующими параметрами.

В настоящее время на территории России могут быть выделены 124 сформировавшиеся и формирующиеся агломерации с суммарной численностью населения около 85 млн чел. (58 % всего населения страны), занимающие суммарную площадь около 670 тыс. кв. км (менее 4 % всей территории России, или около 11 % территории, относящейся к основной полосе расселения) (рис. 5).

В составе указанных 124 агломераций выделяются агломерации четырех уровней в зависимости от численности населения:

- 17 агломераций с численностью населения более 1 млн чел. каждая (суммарно более 44 млн чел.);
- 28 агломераций с численностью населения от 500 до 999 тыс. чел. (суммарно 19 млн чел.);
- 45 агломераций численностью населения от 250 до 499 тыс. чел. каждая (суммарно более 15 млн чел.);
- 34 агломерации с численностью населения от 100 до 249 тыс. чел. (суммарно почти 6 млн чел.).

Эта сеть агломераций крайне неравномерна и неоднородна в территориальном разрезе. Так, в европейской части России (Центральный, Северо-Западный, Южный, Северо-Кавказский и Приволжский федеральные округа, на долю которых в совокупности приходится 23 % территории страны) расположены 87 агломераций с суммарной численностью населения почти 65 млн чел. (44 % всего населения РФ). А в азиатской части России (Уральский, Сибирский и Дальневосточный федеральные округа, на долю которых приходится 77 % территории страны) расположены 37 агломераций с суммарной численностью населения около 20 млн чел. (14 % всего населения РФ, но более половины всего населения азиатской части страны).

Уникальна по своим параметрам Московская агломерация, численность населения которой составляет (оценочно) 17 млн чел. (12 % населения России, 20 % населения всех агломераций страны, более 43 % населения Центрального федерального округа, почти в 3 раза больше следующей по численности населения агломерации Санкт-Петербурга). По численности населения Московская агломерация занимает первое место в европейской части Евразии и входит в число 20 крупнейших агломераций мира.

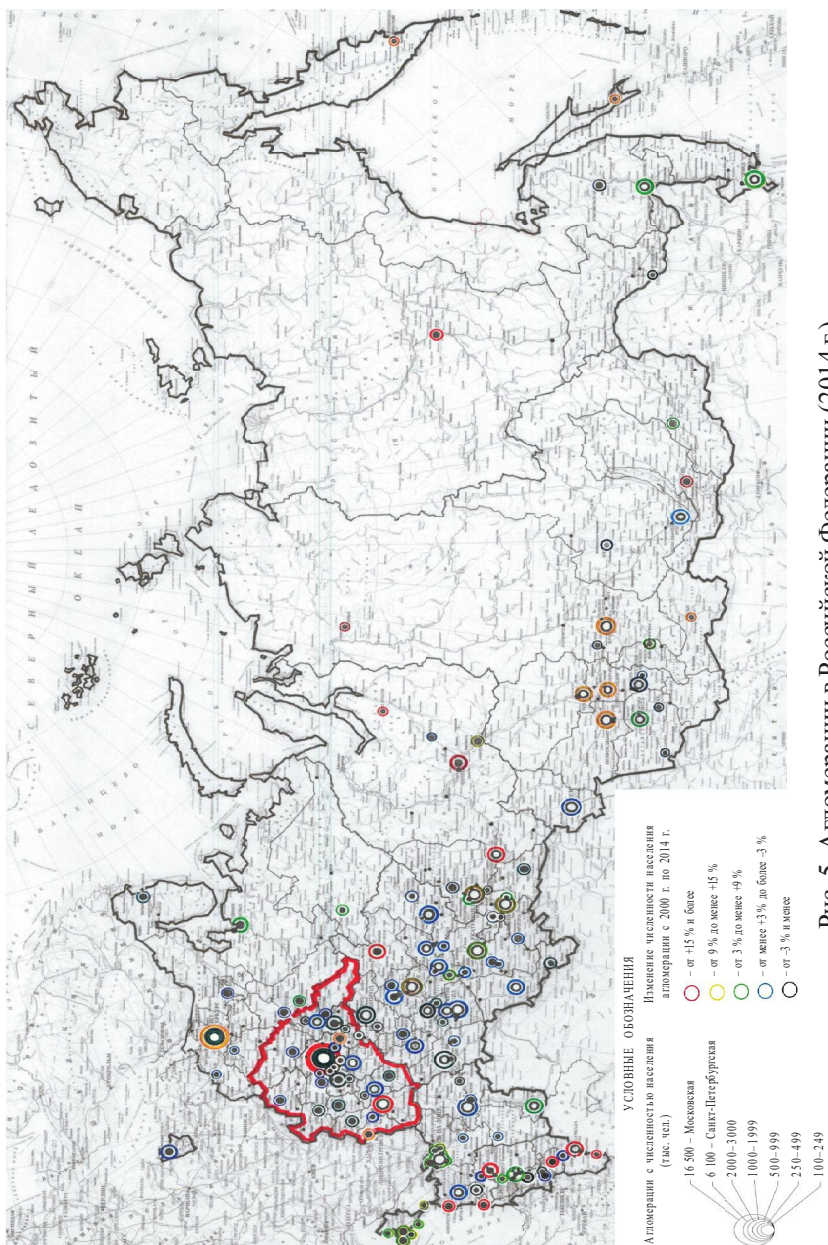


Рис. 5. Агломерации в Российской Федерации (2014 г.)

Динамика развития сети агломераций за прошедшие полтора десятилетия XXI века обнаруживает системные «тектонические» сдвиги в пространственной структуре всей системы расселения России, которые характеризуются усилением поляризации и пространственной неравномерности расселения. Так, один «полюс» образует Московская агломерация, население которой увеличилось более чем на 3,5 млн чел., в результате чего около 12 % населения Российской Федерации сосредоточено на площади, равной 0,27 % территории страны. А на другом «полюсе» – занимающие более 96 % территории страны «внеагломерационные» территории, численность населения которых уменьшилась за тот же период приблизительно на 8 млн чел. (с 48 до 43 % от численности населения России), составив 63 млн чел., а плотность населения уменьшилась с 4 до 3,5 чел./кв. км.

Что касается урбанизированных территорий иного вида, то в настоящее время территории, соответствующие понятию «урбанизированный регион», могут быть выделены в Центральном, Южном, Приволжском, Уральском и Сибирском федеральных округах.

В совокупности урбанизированные регионы занимают территорию порядка 890 тыс. кв. км (более 5 % территории Российской Федерации, более 14 % территории основной полосы расселения). Суммарная численность населения урбанизированных регионов составляет 63 млн чел. В состав данных регионов входит почти половина всех агломераций с суммарной численностью населения более 54 млн чел., в том числе 12 из 20 городов, относящихся к верхнему, шестому, уровню иерархии систем расселения на территории Российской Федерации. За последние 15 лет численность урбанизированных регионов росла быстрее численности населения всех агломераций.

Таким образом, в системе расселения на территории России формируется новый «надагломерационный» тип урбанизированных территорий, концентрирующий на относительно компактной территории возрастающую часть демографического и экономического потенциала страны.

4.1.2. Цели и задачи совершенствования отечественной системы расселения

С учетом современных параметров сложившейся системы расселения в качестве стратегических целей ее совершенствования, обеспечивающих устойчивое развитие данной системы на территории Российской Федерации в прогнозный период, должны рассматриваться:

- сохранение природно-ландшафтного и культурно-исторического многообразия и своеобразия типов населенных пунктов, культурных ландшафтов и пространственных форм расселения как физической основы сохранения национальной и этнокультурной идентичности народов России;
- создание пространственной среды, благоприятной для жизнедеятельности человека и реализации конституционных гарантий прав и свобод гражданина;
- создание пространственной среды, привлекательной для инвестиций, стимулирующей как устойчивый рост, диверсификацию, модернизацию и инновационный характер развития экономики, способствующей устойчивому развитию экономики регионов и муниципальных образований, так и процессы межрегиональной и межмуниципальной интеграции.

Основными задачами, решение которых призвано обеспечить достижение названных целей, выступают:

- сохранение, рациональное использование и адаптирование к образу жизни современного человека и к условиям современной экономической деятельности исторических поселений и достопримечательных мест; исторически сложившихся населенных пунктов (сельские населенные пункты, поселки и города) и культурных ландшафтов, сохранивших типологические особенности среды жизнедеятельности человека разных исторических периодов, природно-географических условий и этнокультурных традиций; особо охраняемых природных территорий и других природных, природно-антропогенных территорий с высоким культурно-познавательным и туристско-рекреационным потенциалом;

– создание пространственной среды, соответствующей требованиям к критериям безопасности территорий, в том числе защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и опасных воздействий природного и техногенного характера; экологической и санитарно-гигиенической безопасности; безопасности объектов и систем транспортной и инженерной инфраструктуры;

– создание пространственной среды, обеспечивающей благоприятные условия для жилищного строительства; территориальную (в том числе транспортную) доступность социально значимых объектов и услуг (здравоохранение, образование, социальная защита, культура, информация, коммунально-бытовые услуги, отдых) всех уровней – от повседневных до эксклюзивных; рациональную занятость населения в границах внутрирегиональных систем расселения; высокий уровень территориальной (транспортной, информационной) связанности сети населенных пунктов как необходимое условие выбора места жительства и работы, свободы передвижения, развития социальных контактов, культурного обмена и укрепления единого культурного пространства России;

– сохранение и преумножение типологического и пространственно-средового многообразия населенных пунктов (сельских и городских, малых и больших, многофункциональных и специализированных) и систем расселения (систем расселения разных иерархических уровней, систем расселения урбанизированного и неурбанизированного типа);

– сбалансированное и дифференцированное с учетом природно-климатических и экономико-географических условий, ресурсного потенциала и геополитической роли территорий развитие пространственного каркаса систем расселения всех иерархических уровней;

– приоритетное развитие систем расселения в регионах с высоким потенциалом модернизации и инновационного развития экономики, природно-ресурсным и туристско-рекреационным потенциалом, в регионах особого геостратегического значения;

– сбалансированное развитие урбанизированных и неурбанизированных территорий;

– создание условий для регенерации депрессивных населенных пунктов (моногородов и поселков, сельских населенных пунктов) путем их включения в границы устойчивого функционирования внутрирегиональных систем расселения;

– использование лучших зарубежных и отечественных практик создания устойчиво функционирующих систем расселения в зонах очагового расселения с неблагоприятными и экстремальными условиями жизнедеятельности.

Сложившиеся в системе расселения на территории Российской Федерации тенденции весьма инерционны и устойчивы. К тому же изменения в данной системе, происходившие в последние два десятилетия, во многом сходны с теми изменениями, что наблюдались в 80-х и 90-х годах прошлого столетия, и в целом охватывают более чем 30-летний период, что позволяет экстраполировать их на предстоящие 15–20 лет и дает вероятную картину пространственной структуры системы расселения на территории РФ на перспективу до 2040 года.

Во-первых, увеличатся масштабы и темпы концентрации населения на урбанизированных территориях. Так, общее количество агломераций сократится до 100–115, при этом структура их сети существенно изменится. Суммарная численность населения агломераций увеличится с 85 до 89–95 млн чел. (охватит 65 % населения России), а численность населения Московской агломерации увеличится с 17 до 23–25 млн чел. (до 16–17 % населения России). Численность населения на территориях урбанизированных регионов увеличится с 63 до 69–75 млн чел. (составив почти половину населения России). При этом количество агломераций, входящих в настоящее время в состав урбанизированных регионов, сократится до 41–48 в результате уменьшения численности населения на части таких урбанизированных территорий до значения ниже порогового. Произойдет «фрагментация», распад сложившихся урбанизированных регионов на отдельные части, а новые урбанизированные регионы на территории Российской Федерации при этом не возникнут.

Во-вторых, численность населения на неурбанизированных территориях страны уменьшится с 61 до 51–57 млн чел., при этом

средняя плотность населения на таких территориях в пределах основной полосы расселения снизится с 8 до 6,5–7,5 чел /кв. км, а площадь территорий с «очаговой» формой расселения увеличится в 1,5 раза – до 3 млн кв. км.

Вероятными последствиями реализации инерционного сценария могут стать критические для устойчивости социально-экономического развития России масштабы демографического «опустынивания» территории страны; увеличение разбалансированности агломерационного пространственного каркаса системы расселения (ускорение темпов роста и масштабов концентрации населения в агломерациях-миллионерах и уменьшение численности населения в них); усиление монополярности и пространственного эксцентриситета системы расселения в результате гипертрофированного за счет всех остальных элементов системы расселения роста численности населения Московской агломерации.

Инерционное развитие системы расселения несет риски углубления и обострения внутрирегиональных разрывов в экономике и в уровне жизни населения; повлечет за собой дальнейшее сжатие несырьевых, инфраструктурных и технологичных секторов экономики; сокращение масштабов и сужение многообразия внутреннего спроса на высокотехнологичные и высокоинтеллектуальные товары, продукты и услуги; увеличение до критических размеров поляризации системы расселения в результате экстенсивного роста Московской агломерации. При этом Москва и весь столичный регион окажутся малоконкурентоспособными с аналогичными мегаполисами Европы и Восточной Азии.

4.1.3. Модели пространственного развития РФ, альтернативные инерционному сценарию

В качестве альтернативных инерционному сценарию пространственного развития России целесообразно рассмотреть сценарии, опирающиеся на три разные модели:

– модель приоритетного развития поляризованного полицентрического каркаса системы расселения – поляризованную полицентрическую модель;

– модель приоритетного формирования равномерно распределенной по территории основной полосы расселения сети центров систем расселения шести иерархических уровней – равномерно-иерархическую модель;

– модель приоритетного преобразования существующих и потенциальных урбанизированных регионов в надагломерационные сетевые пространственные структуры – сетевую кластерную модель.

Поляризованная полицентрическая модель направлена, во-первых, на максимизацию экономических эффектов концентрации капитала, инвестиций, человеческого потенциала, инфраструктуры и других «ресурсов будущего» в крупнейших городах и агломерациях-миллионерах, а во-вторых, на преодоление моноцентризма и эксцентриситета сложившейся системы расселения, то есть на более равномерное размещение на территории страны главных полюсов экономического роста.

В случае реализации данной модели предполагается форсированное развитие (по разным оценкам) 15–20 агломераций (кроме Московской и Санкт-Петербургской) с перспективной численностью населения от 1,5 до 3 и более млн чел. Этими агломерациями являются Воронежская, Ростовская-на-Дону, Волгоградская, Краснодарская, Нижегородская, Самарско-Тольяттинская, Казанская, Уфимская, Пермская, Саратовская, Екатеринбургская, Челябинская, Омская, Новосибирская, Красноярская, Иркутская, Владивостокско-Находкинская и Хабаровская, а также, предположительно, Тюменская, Томская, Барнаульская, Ижевская, Махачкалинская. Кроме того, потребуется формирование опорных и базовых центров развития стратегически важных регионов и приоритетное развитие соединяющих указанные агломерации и центры мультимодальных транспортно-логических систем.

Реализация поляризованной полицентрической модели может обеспечить получение следующих результирующих характеристик. Для урбанизированных территорий суммарная численность населения агломераций достигнет 90–100 млн чел. (до 75 % населения России), а их количество уменьшится до 90–100. При этом численность населения Московской агломерации в результате действия

эффекта новых «контрмагнитов» будет равна 19–22 млн чел. (инерционный прогноз дает 23–25 млн чел.), численность населения агломераций-миллионеров и мультимиллионеров (включая Санкт-Петербургскую) возрастет до 45–50 млн чел., а суммарная численность населения остальных агломераций с населением менее 1 млн чел. уменьшится с 40 до 25–30 млн. От 25 до 35 агломераций этой группы выйдут из числа существующих сегодня агломераций, численность населения на территориях урбанизированных регионов не увеличится (или увеличится незначительно) в силу их дезинтеграции и фрагментации. На неурбанизированных территориях численность населения составит 4–5 млн чел., что на 4–6 млн чел. меньше, чем дает инерционный прогноз.

Равномерно-иерархическая модель может быть направлена на решение задач, имеющих ярко выраженную социальную ориентацию, а именно на устранение внутрирегиональных разрывов «центр – периферия» в региональных системах расселения, а также на ликвидацию межрегиональных диспропорций в развитии сети центров систем расселения пятого (межрегионального) уровня.

В рамках указанной модели может быть обеспечено приоритетное развитие сети центров внутрирегиональных систем расселения (многофункциональных подцентров региональных систем расселения) и радиальных транспортных связей, обеспечивающих комфортную доступность этих центров в границах образуемых ими систем расселения, а также развитие сети центров и подцентров систем расселения межрегионального уровня. При воплощении в жизнь этой модели вероятно снижение уровня концентрации населения на урбанизированных территориях (в первую очередь в агломерациях-миллионерах) и увеличение плотности населения и сети центров систем расселения на неурбанизированных территориях.

Реализация равномерно-иерархической модели может иметь следующие результаты.

На неурбанизированных территориях численность населения стабилизируется на современном уровне (60–65 млн чел.), а в долгосрочной перспективе может превысить 70 млн чел. В каждом

субъекте Российской Федерации сформируются в среднем 5–10 устойчиво функционирующих межрайонных систем расселения, в том числе в среднем 1–3 межрайонные системы расселения, возглавляемые многофункциональными подцентрами соответствующих региональных систем.

На урбанизированных территориях численность населения агломераций-миллионеров и количество таких агломераций уменьшатся, а численность населения и количество агломераций с населением от 0,5 до 1,0 млн чел. стабилизируется. Численность населения и количество агломераций с населением от 0,1 до 0,5 млн чел. увеличатся, прежде всего за счет новых агломераций, возглавляемых формируемыми многофункциональными подцентрами региональных систем расселения. Численность населения в урбанизированных регионах стабилизируется. Помимо этого увеличится количество городов – многофункциональных подцентров межрегиональных систем расселения, играющих также роль «контрмагнитов» городов и агломераций-миллионеров.

Сетевая кластерная модель расселения может быть направлена на решение трех основных задач: на максимизацию наагломерационных социально-экономических эффектов, достигаемых путем всесторонней пространственной интеграции соседних агломераций; на формирование на всей территории России 10–15 компактных ареалов межрегиональной интеграции с экономическим потенциалом, сопоставимым с потенциалом отдельных государств и «еврорегионов» Центральной и Западной Европы; на преодоление разрывов в уровнях социально-экономического развития урбанизированных и неурбанизированных территорий.

В рамках данной модели (рис. 6) пространственную основу системы расселения на территории Российской Федерации будут образовывать сетевые кластеры – урбанизированные регионы или группы менее компактно расположенных агломераций, объединенные развитой сетью «вертикальных» и «горизонтальных» коммуникаций и сервисов, обеспечивающих в границах такого сетевого кластера единство рынков капитала, инвестиций, недвижимости, труда, товарных и информационных потоков, бюджетных, налоговых и тарифных механизмов.

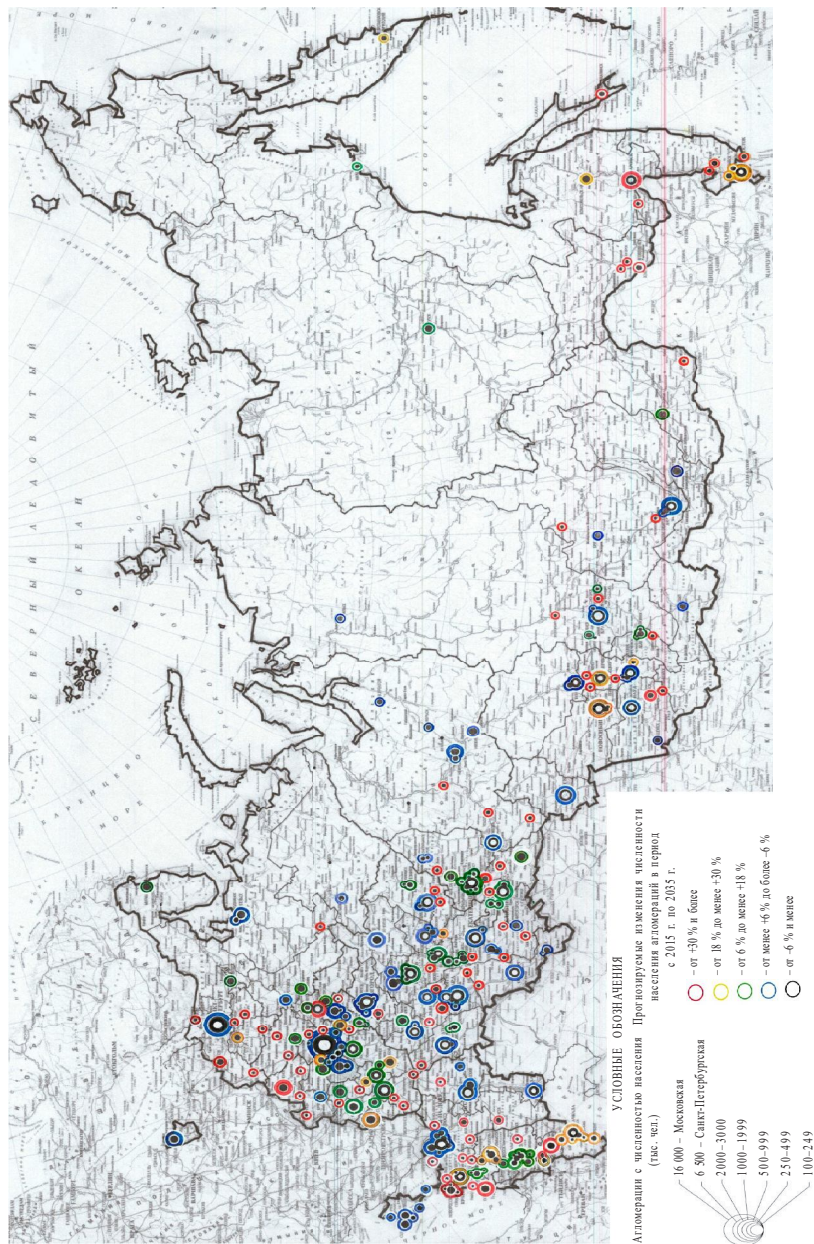


Рис. 6. Сетевая кластерная модель расселения (вариант, 2030 г.)

В состав сетевых кластеров полностью или частично могут входить территории двух и более субъектов Российской Федерации. Каждый сетевой кластер может стать основой образования макрорегиона (или центрального ядра макрорегиона). Указанные сетевые кластеры и соединяющие их транспортно-коммуникационные системы могут образовать новый тип пространственного каркаса системы расселения на территории РФ, а не вошедшие в состав сетевых кластеров урбанизированные и неурбанизированные территории получают при этом устойчивые транспортно-коммуникационные связи с сетевыми кластерами.

Реализация сетевой кластерной модели предположительно будет иметь следующие результирующие характеристики:

- площадь территории сетевых кластеров составит 2–2,5 млн кв. км (12–15 % всей территории России, 30–35 % территории основной полосы расселения), в том числе площадь территории агломераций займет до 1,0 млн кв. км, площадь неурбанизированных территорий – 1,0–1,5 млн кв. км;

- численность населения сетевых кластеров может достичь 100 млн чел., в том числе в агломерациях – до 75 млн чел.; численность населения агломераций предположительно увеличится (90–95 млн чел.), однако их структура радикально трансформируется за счет стабилизации численности населения Московской агломерации в пределах 16–18 млн чел., сохранения численности населения всех агломераций-миллионеров на современном уровне (25–30 млн чел.), а также роста численности населения агломераций с населением менее 1 млн чел. (достигнет 65 млн чел.) при увеличении количества таких агломераций в полтора раза (до 150–160), прежде всего в результате образования в сетевых кластерах новых агломераций преимущественно с населением до 250 тыс. чел.;

- численность населения на неурбанизированных территориях составит 50–55 млн чел., в том числе на таких территориях в составе сетевых кластеров – до 25 млн чел.

Сравнительная оценка альтернативных моделей показывает следующее:

- поляризованная полицентрическая модель ориентирована на достижение стратегических идей пространственного развития,

требующих укрепления и развития точечных и линейных элементов пространственного каркаса системы расселения самого высокого (шестого, общероссийского) иерархического уровня, но в то же время чревата непредсказуемыми последствиями деградации, депопуляции и «опустынивания» более 95 % исторически заселенной, обустроенной и хозяйственно освоенной территории России;

- равномерно-иерархическая модель ориентирована на достижение стратегических целей пространственного развития, направленных на преодоление территориальных разрывов в развитии экономики и в качестве жизни населения, на капитализацию локальных ресурсов развития неурбанизированных территорий, но в то же время она может снизить агломерационные эффекты, оказывая тормозящее воздействие на развитие высокотехнологичных секторов экономики;

- сетевая кластерная модель может обеспечить создание новых пространственных структур, цементирующих единое экономическое и культурное пространство России и формирующих компактные межрегиональные ареалы интегрированных секторов «новой» и «традиционной» экономики, стимулирующих развитие внутреннего рынка и конкурентоспособность национальной экономики, а также дающих новый импульс развитию неурбанизированных территорий, но в то же время потребует прорыва в развитии инфраструктур сетевых кластеров и соответствующих радикальных (и дорогостоящих) решений в области инвестиционных приоритетов государства и общества.

Таким образом, использование в качестве целевой только одной из трех альтернативных моделей вряд ли продуктивно, поскольку каждая из них, способствуя достижению одной группы стратегических целей совершенствования системы расселения, в то же время сдерживает достижение другой группы целей и (или) влечет за собой неприемлемые потери и нереалистичные объемы затрат национальных ресурсов.

4.1.4. Целевая модель пространственного развития РФ

При формировании целевой модели совершенствования системы расселения на территории Российской Федерации целесообразно

обеспечить ее соответствие всему комплексу приоритетов, целей и задач, определяемых Стратегией национальной безопасности, Стратегией-2030, Основами государственной политики регионального развития РФ, используя синтез, рациональное сочетание преимуществ разных моделей с учетом территориальных условий расселения и территориально дифференцированных приоритетов стратегического развития России.

Реализация целевой модели должна осуществляться по указанным ниже приоритетным направлениям совершенствования системы расселения, обеспечивающим ее устойчивое развитие на территории Российской Федерации.

1. Формирование сетевых кластеров – наагломерационных пространственных структур, объединяющих компактные группы (созвездия) агломераций в урбанизированные регионы, с использованием опыта стран Европейского Союза, США и Китая, идущих по пути создания сетевых многоядерных территориальных структур, в которых социально-экономические агломерационные эффекты умножаются на межагломерационные эффекты пространственной интеграции и взаимодействия отдельных агломераций. Потенциально сетевые кластеры, объединяющие от 5–10 до 20 и более агломераций, могут образовать 10–15 относительно компактных макрорегионов с суммарным демографическим потенциалом, равным 75–85 млн чел., и экономическим потенциалом, существенно превышающим суммарный потенциал входящих в их состав муниципальных образований, агломераций и регионов.

В результате формирования сетевых кластеров пространственная структура территории России трансформируется в устойчивую многоядерную систему, в которой каждый сетевой кластер станет генератором новой диверсифицированной экономики, сопоставимой по масштабам и структуре с экономикой отдельных стран Европы.

2. Развитие агломераций, совершенствование их пространственного размещения, сбалансированное развитие агломераций разных категорий по численности населения. Все это предполагает создание условий и механизмов стабилизации численности населения Московской агломерации на современном уровне (16–18 млн чел.);

увеличение численности населения агломераций-миллионеров (до 30 млн чел.) преимущественно путем повышения их количества (с нынешних 17 до 20–22), а также за счет роста численности населения агломераций с населением менее 1,0 млн чел. (до 45 млн чел.) при прекращении увеличении количества агломераций этой категории до 110–120 преимущественно посредством формирования новых агломераций с населением до 250 тыс. чел. И при прекращении процессов депопуляции существующих агломераций важно обеспечить интеграцию примерно 70–80 агломераций с суммарной численностью населения до 70 млн чел. в наагломерационные пространственные образования – сетевые кластеры.

Повышение роли отдельных агломераций в устойчивом развитии неурбанизированных территорий связано с концентрацией в агломерациях центральных сервисных функций для неурбанизированных территорий и с обеспечением устойчивых и эффективных транспортных связей агломераций с соответствующими центрами систем расселения.

Совершенствование пространственной организации агломераций предполагает придание им статуса единого объекта стратегического и территориального планирования и единого объекта государственной статистики, а также формирование на этих урбанизированных территориях интегрированных межмуниципальных и межрегиональных систем транспортной, коммунальной и социальной инфраструктуры и обеспечение эффективной транспортной доступности центра агломерации в пределах 1,5–2,0 часов. Следует обратить особое внимание на сбалансированное развитие центра и внешней зоны агломераций – подцентров трудового тяготения, массовых и специализированных сервисных функций; на создание условий для обеспечения эффективной транспортной доступности таких подцентров и на формирование в агломерациях единых природно-ландшафтных систем и туристско-рекреационных сервисов; на обеспечение ландшафтного многообразия и многообразия типов и форм градостроительной среды – от высокоурбанизированной в центре до усадебной, в том числе сельского типа, во внешней зоне. Предстоит также сформировать в агломерациях единый

рынок капитала, инвестиций, недвижимости, труда и услуг, унифицированную систему бюджетных, налоговых, тарифных и кредитно-финансовых механизмов.

3. Развитие неурбанизированных территорий, в результате чего численность населения на таких территориях составит 55–60 млн чел. (в том числе на территориях сетевых кластеров – до 20 млн чел.), а на основе приоритетного использования равномерно-иерархической модели в пределах сложившихся территорий указанного типа получит развитие сеть центров внутрирегиональных систем расселения (поселений, муниципальных районов) межрайонных и межпоселенческих инфраструктур сельских территорий.

4. Формирование устойчивых систем расселения в зонах очагового расселения вне основной полосы расселения, в том числе развитие преимущественно в пределах основной полосы расселения опорных центров, а вне ее – базовых центров и специализированных подцентров (формируемых на базе центров развития добывающих отраслей, транспортно-логистических центров и др.) – систем расселения северных территорий, а также современных стационарных и нестационарных населенных пунктов эффективных типов с непостоянным режимом проживания и мультимодальных транспортных систем, обеспечивающих устойчивые транспортные связи в системах расселения северных территорий.

5. Формирование устойчивых систем расселения в приграничных регионах основной полосы расселения с использованием равномерно-иерархической модели.

6. Устойчивое развитие сельских территорий, сельской поселенческой сети и сельских населенных пунктов, предполагающее создание сети центров и инфраструктур систем расселения сельских поселений; интеграцию систем расселения сельских поселений в системы расселения муниципальных районов, в межрайонные системы расселения; модернизацию и/или перепрофилирование экономической базы сельских поселений и сельских населенных пунктов (экопоселения, туристско-рекреационные поселения, сервисные населенные пункты, сезонно-обитаемые населенные пункты, центры контроля режимов охраны особоохраняемых территорий и др.).

7. Развитие городов на основе следующих принципов:

- сохранение и преумножение их типологического многообразия – как необходимое условие диверсификации экономики и учета территориальных природно-географических, социально-экономических, демографических и иных особенностей России;

- сбалансированное и пропорциональное развитие сети городов разной величины и функциональной специализации – как необходимое условие устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований, регионов, макрорегионов и в целом России;

- интеграция городов в системы расселения на основе обеспечения устойчивых и эффективных межгородских транспортно-коммуникационных связей – как необходимое условие развития местных, региональных, межрегиональных и общероссийского рынков товаров, услуг, трудовых ресурсов и недвижимости, обеспечения территориальной доступности для населения жизненно важных и социально значимых благ и выбора мест жительства, работы и отдыха;

- создание в городах безопасной, социально комфортной и инвестиционно привлекательной градостроительной среды – как необходимое условие повышения качества жизни, создания благоприятного предпринимательского климата и капитализации городских территорий.

В соответствии с указанными принципами в прогнозный период предстоит обеспечить сбалансированное и пропорциональное развитие:

- сети городов, представляющих собой multifunctional центры (подцентры) внутрирегиональных, региональных и межрегиональных систем расселения, а также городов – опорных и базовых центров систем расселения в зонах очагового расселения;

- сети городов и поселков – специализированных подцентров систем расселения, к числу которых относятся монопрофильные города и поселки (подцентры промышленности, транспортно-логистические, науки, туристско-рекреационные, ЗАТО и др.), путем создания условий для регенерации депрессивных моногородов

на основе их интеграции в системы расселения, развития сервисных функций, модернизации и/или изменения специализации объектов градообразующей базы, а также (при необходимости и целесообразности) перевода таких городов и поселков в режим непостоянного проживания на определенный срок, установленный трудовым контрактом; сохранения, воссоздания и устойчивого развития исторических поселений и других городов и поселков, обладающих признаками ценного культурного наследия, на основе их интеграции в системы расселения, в территориальные туристско-рекреационные кластеры и сети туристско-рекреационных маршрутов; формирования новых типов городов и поселков (инноградов, университетских кампусов, аэрополисов и др.).

Сбалансированное и пропорциональное развитие сети городов России разных по численности населения категорий предполагает также создание системы социально-экономических и социально-психологических механизмов стабилизации численности населения Москвы и Санкт-Петербурга и регулируемой (саморегулируемой) численности населения существующих городов-миллионеров и городов-субмиллионеров, в том числе создание механизма сбалансированной ротации населения названных городов. В этом же ряду стоят задачи преодоления разрыва в численности и динамике населения городов – региональных центров и остальной поселенческой сети регионов; недопущения роста численности населения регионального центра при депопуляции большей части остальных городов и поселков; создания условий и стимулов устойчивого развития малых и средних городов.

В рамках реализации Стратегии пространственного развития России должен быть предусмотрен прорыв в развитии транспортно-коммуникационной инфраструктуры систем расселения и транспортной связанности городов, поскольку решающим условием устойчивого развития городов (прежде всего – «нестоличных») выступает их экономически и социально-психологически комфортная транспортная доступность соответствующего центра системы расселения.

Высокого качества градостроительной среды, соответствующего стандартам развитых стран и лучшим отечественным и зарубежным практикам, можно достичь путем:

- обеспечения как безопасности градостроительной среды для жизни и здоровья человека, так и экологической безопасности, предотвращения рисков возникновения в городах чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- модернизации и развития систем городской социальной, транспортной и коммунальной инфраструктуры;

- комплексной функционально-планировочной, ландшафтной и архитектурно-пространственной организации и благоустройства территорий;

- эффективной эксплуатации и модернизации существующего строительного фонда;

- комплексной реорганизации не отвечающих современным требованиям, неэффективно используемых территорий;

- комплексного освоения свободных территорий в целях жилищного, общественно-делового и производственного строительства, формирования системы озелененных территорий и общественных пространств;

- сохранения и преумножения своеобразия и индивидуальности градостроительной среды – архитектуры, ландшафта, городского дизайна;

- сохранения, восстановления, адаптации к использованию в современных социально-экономических условиях и интеграции в современную градостроительную среду объектов культурного наследия образцов градостроительства разных исторических периодов и исторически сформировавшихся городских ландшафтов;

- усиления инновационной направленности градостроительных решений в области обеспечения безопасности градостроительной среды; в поиске и реализации новых форм функционально-планировочной и архитектурно-пространственной организации территорий, новых типов зданий и сооружений, экологически чистых (greencity) и энергоэффективных систем транспортной и коммунальной инфраструктуры, инженерного и технологического оборудова-

ния и конструкций зданий и сооружений; в создании интеллектуальных и информационных систем градостроительного планирования и городского хозяйства (smartcity).

В результате реализации принципов и приоритетов целевой модели может быть обеспечено достижение системой расселения на территории Российской Федерации состояния устойчивого, сбалансированного и динамичного функционирования и развития.

4.2. Инновационная модернизация российской экономики

4.2.1. Современные проблемы пространственной организации производительных сил РФ

В целях формирования Стратегии пространственного развития России должно быть радикально переосмыслено современное отношение к российскому пространству как к бремени для национальной экономики, как к ограничению экономического развития страны¹. В современной экономике обладание значительным пространством означает, в первую очередь, наличие возможностей и разнообразия, которые в конечном счете обеспечивают креативность экономической деятельности, в связи с чем пространство может и должно стать для России ресурсом и стимулом развития.

Обширные пространства страны стали катализатором ее развития в советскую эпоху, а в современной России тормозом и бременем экономического развития выступает не само пространство, а неоптимальное управление им, в силу которого страна недополучает от него и от пространственной организации производительных сил

¹ Многие зарубежные эксперты упрекают Россию за неумелое использование своих пространств и акцентируют внимание на «проклятии» для экономики страны ее заселенных сибирских и северных территорий, однако за этими констатациями подспудно кроется стремление найти для них нового собственника, подобно тому, как в 1990-е годы в России самые привлекательные по активам предприятия объявлялись банкротами только для того, чтобы обеспечить их приобретение за символическую стоимость новыми собственниками.

экономические дивиденды. Поскольку пространство недоиспользуется, оно начинает восприниматься как бремя, а не как возможность, не как ресурс, не как важнейший актив экономического развития.

Радикальные экономические реформы 1990-х годов оказали негативное воздействие на пространственную организацию производительных сил России, поскольку вместо единого пространственного народнохозяйственного комплекса советского времени возникла очень сильная фрагментация экономического пространства страны на фоне нарастания неравномерности развития отдельных его частей, возникновения обширной зоны новой экономической периферии (а иногда – и депрессии). Рыночные силы саморазвития оказались работоспособными лишь на очень ограниченных, активно освоенных, с высокой плотностью урбанизированных участках пространства центральной (европейской) России. Одновременно в обширных частях российского пространства в результате процессов разгосударствления и приватизации резкое сокращение государственного присутствия не сопровождалось возникновением рынка, в результате чего произошло заметное уменьшение освоенного экономического пространства и ареалов размещения производительных сил².

Другая проблема, унаследованная из 1990-х годов, – колоссальные пространственные контрасты развития, когда основной вклад в национальный экономический рост вносят 8–10 регионов, при этом семь десятков других регионов не имеют внятно выраженной новой конкурентоспособной специализации.

Еще одна проблема современного пространственного развития экономики страны – сильнейшая межрегиональная рассогласованность размещения производительных сил, отсутствие государственно-корпоративной увязки вопросов их размещения. Упреки, высказывавшиеся в советское время к странам развитого капитализма по поводу «стихийности» размещения производства, с полным правом могут быть отнесены к современной России, в то время

² Свидетельством этого процесса являются, в частности, сотни ликвидированных в стране промышленных поселков.

как в развитых странах Европы размещение основных производительных сил (объектов инфраструктуры, важнейших производственных предприятий и др.) происходит при активной роли государства.

Сохранение тенденций уменьшения и фрагментации пространства, рассогласованности размещения производительных сил в случае реализации инерционного сценария развития может привести к дальнейшему усилению центростремительных процессов, к разрастанию периферии страны на фоне обособления пространств отдельных регионов и макрорегионов и углубления контрастов между ними.

4.2.2. Пути оптимизации размещения производительных сил в стране

В качестве цели совершенствования размещения производительных сил страны необходимо определить эффективное использование ее пространства, обеспечивающее в результате реализацию всех составляющих его совокупного потенциала, устойчивый и сбалансированный экономический рост и развитие.

Пространство России должно укреплять национальную экономику, поэтому важно капитализировать его активы, решив такие задачи, как;

- 1) инновационная модернизация экономического пространства и переход на новые принципы размещения производительных сил, когда, исходя из особенностей российского пространства, будут найдены специфичные и рациональные инструменты управления, способствующие сокращению транзакционных издержек для успешного функционирования экономики знаний, превращению пространства в ее важнейший ресурс;

- 2) обеспечение системной целостности пространства размещения производительных сил, недопущение его фрагментации, которая может стать следствием разной скорости адаптации частей пространства к инновационной модернизации национальной экономики. Важно, придавая необходимую динамику процессам инновационной модернизации, обеспечить целостность экономического пространства страны, найдя одновременно новые скрепы в виде

инфраструктурных объектов, мобильности трудовых ресурсов и др., поскольку всякая фрагментация и обособление участков пространства будут неизбежно приводить к девальвации его ценности как актива (к снижению капитализации);

3) сокращение областей разросшейся экономической периферии и сглаживание наиболее острых межрегиональных контрастов внутреннего развития (центропериферийных контрастов), а в условиях открытости России внешнему миру – также резких контрастов на границах российского пространства, характерных для экономических потенциалов приграничных российских территорий и сопредельных территорий других стран.

Основные развилки перспективной организации размещения производительных сил России и, шире, пространственной организации национальной экономики находятся между полюсами используемой иерархической, центропериферийной модели, которая сегодня доминирует в обустройстве российского пространства, и сетевой, полицентрической, самоорганизационной модели, которая существует пока в очень ограниченных масштабах пространственного устройства страны. В вопросах их сочетания в перспективе можно выделить управленческий и собственно экономический аспект.

Так, в управленческом аспекте целесообразно стремиться к согласованному сосуществованию центропериферийной и сетевой моделей организации российского пространства. Указанная схема постепенно формируется в последние годы, но она не обрела пока необходимой отчетливости и должна быть укреплена: федеральный, региональный и муниципальный уровни управления, которые почти всегда развиваются по центропериферийному алгоритму, целесообразно дополнять «промежуточными» сетевыми (полицентрическими) уровнями – уровнями федеральных, региональных и муниципальных округов, в том числе с использованием различных проектных форм управления и развития пространства, которые опираются в большей степени на горизонтальную, а не вертикальную коммуникацию и координацию, что позволит центропериферийной и сетевой моделям управления использоваться в качестве не альтернативных, а взаимно дополняющих друг друга на разных уровнях управления.

В экономическом аспекте также не следует противопоставлять центропериферийную и сетевую модели, поскольку их рациональное сосуществование в российском пространстве задается закономерностями современного общественного разделения труда, где элементы традиционного индустриального, массового производства крупных предприятий сочетаются с элементами поискового, креативного производства, в основном относящегося к малому и среднему бизнесу и потому менее централизованного. В привязке к пространственному размещению производительных сил это означает, что старые промышленные районы, организованные по центропериферийному типу (как филиалы головных компаний), сочетаются с новыми промышленными районами, организованными уже по сетевому принципу взаимодействия.

Доминирующую сегодня в России центропериферийную модель организации пространства и производительных сил важно дополнить арсеналом других инструментов, обеспечив разнообразие применяемых методов. При этом требуется не переход с одной модели организации производительных сил на другую, а создание модели, которая была бы максимально разнообразна по элементам, включала элементы разных моделей и потому обладала бы большей эффективностью и устойчивостью. В зависимости от условий может быть оправдано применение и той, и другой модели.

Аналогичный гибкий подход должен применяться и при оценке различных территориально локализованных факторов, определяющих целесообразность размещения тех или иных производств на различных территориях.

С точки зрения теории размещения производительных сил главной особенностью современного периода является сосуществование «старых» (индустриальных) и «новых» (постиндустриальных) факторов размещения, их взаимодействие друг с другом в российском пространстве. На наличие классических факторов размещения (сырьевых, трудовых, сбытовых, транспортных, энергетических) по-прежнему ориентируется и будет ориентироваться размещение традиционных отраслей промышленности и видов экономической деятельности индустриальной эпохи. В то же время

размещение производств новых видов промышленности (например, основанных на биотехнологиях), электронной промышленности, наукоемких деловых услуг и других видов деятельности ориентировано в своем размещении на новые факторы, связанные с инновациями, потоками знания, предпринимательской энергией, венчурным капиталом, квалификацией кадров.

В размещении новых интеллектуальных видов экономической деятельности ключевую роль играют доступность и близость отнюдь не природных ресурсов, не энергии, не рынков сбыта, а источников нового знания. Помимо этого следует также отметить повсеместную тенденцию к усилению роли новых «мягких» региональных факторов размещения производительных сил в виде качества жизни, экологии, качества местных институтов, государственной политики, которые в перспективе будут приобретать все большее значение при принятии решения о месте дислокации как глобальных компаний, так и малых и средних фирм.

В прогнозный период по ключевым факторам размещения (традиционным и новым) будет углубляться различие не только между старыми и новыми видами экономической деятельности и отраслями, но также и между разными видами деятельности внутри одной отрасли. В автомобильной промышленности, например, самые творческие виды деятельности и компетенции (например, промышленный дизайн) могут полностью или частично сохраняться по месту расположения штаб-квартиры глобальной компании, а все рутинные процедуры (изготовление комплектующих, сборочные производства) будут выноситься в результате производственного аутсорсинга в места более низких производственных затрат и/или крупных новых рынков сбыта.

Результатом совместного действия индустриальных и новых (креативных, инновационных) факторов размещения станет укрепление (усиление) центропериферийной модели организации российского экономического пространства. В России как в крупной федерации с обширной периферией и недостаточным числом мощных городских агломераций повышение значимости новых факторов размещения (как и их исходного генератора – постиндустри-

ального уклада в общественных отношениях и в общественном разделении труда) будет происходить не сразу, а в течение нескольких десятилетий, при этом на основной территории страны еще длительное время будет сохраняться постепенно преобразуемое общественное и географическое разделение труда позднеиндустриального времени.

Определяя необходимость решения задачи модернизации пространственной организации производительных сил России – экономики крупной по пространствам и средней по размеру, недостаточной плотности и агломерированности, – предстоит учитывать, что при наличии общих инновационных трендов указанная инновационная модернизация неизбежно будет реализовываться со значительной спецификой и с разной скоростью на разных участках и уровнях российского пространства.

Так, для высокоплотной среды крупных столичных агломераций, безусловно, будет характерно проявление постиндустриальных закономерностей размещения, которые выразятся в повышении роли творческих индустрий, креативного класса, знания, в размещении новых экономических активов в городах-миллионниках и их ближайших пригородах.

В старопромышленных районах и монопрофильных городах России размещение производительных сил будет характеризоваться существенной зависимостью от «прошлого пути» и на протяжении одного-двух ближайших десятилетий служить ответом на вызов реструктуризации прошлого индустриального наследия.

Для индустриально-аграрных и аграрных территорий, зон опережающего (пионерного) развития размещение производительных сил будет реализовываться, по сути, в виде «новой индустриализации», характерным проявлением которой станет формирование новых промышленных районов на ранее неиндустриальных территориях – в аграрных районах (в регионах с преимущественно сельскохозяйственной специализацией), на арктическом шельфе и др.

Пространственное измерение инновационной модернизации экономики России будет иметь разный характер на разных уровнях российского пространства. На федеральном уровне ярче всего про-

явятся процессы агломерирования и формирования новых транзитных транспортных коридоров, узлов и трасс новой инновационной эпохи. На региональном уровне отчетливее станут видны компактные кластеры новых и старых видов экономической деятельности, приходящие на смену прежним, экстенсивно размещенным территориально-производственным комплексам. На местном, муниципальном, уровне сформируются новые промышленные районы, возникающие в местах новой экономической активности на суше и на шельфе.

Совершенствование размещения производительных сил в перспективе в большей степени должно быть связано с такими его формами, которые способствуют накоплению человеческого капитала, способны наладить взаимодействие корпораций, малых и средних фирм, домохозяйств, обеспечив коллективное обучение участников производственного процесса друг у друга, помогая им получить доступ к новым знаниям, что следует рассматривать в качестве одновременно и сверхзадачи, и критерия успеха размещения производительных сил в новой постиндустриальной эпохе.

На федеральном уровне российского пространства инновационная модернизация экономики должна проявиться, прежде всего, в процессах формирования крупных центров городских агломераций (метрополитенских ареалов, урбанизированных регионов) и мощных транзитных транспортных коридоров, которые призваны связать центральную и периферийную Россию.

Указанные процессы, получившие распространение во всем мире и отражающие повсеместное повышение экономической роли глобальных городов, городов-регионов с обширной пригородной территорией в зоне их влияния, в России начали проявляться с 1990-х годов. Тогда в условиях радикальной экономической реформы в силу значительной диверсифицированности и гибкости своей экономики городские агломерации оказались существенно более устойчивыми, комфортными и потому привлекательными для энергичных и талантливых трудовых мигрантов из периферийных районов России и стран СНГ. В отличие от ранее престижных индустриальных центров крупные городские агломерации страны

в последние 25 лет, как правило, наращивали численность своего населения.

Агломерационный эффект проявляется в тех импульсах развития, которые агломерации передают соседним территориям, расположенным в радиусе полуторачасовой транспортной доступности, поэтому в перспективе следует исходить из того, что именно транспортная доступность крупного города-центра является значимым фактором для размещения многих видов промышленной, сервисной, аграрной деятельности. При этом ареал влияния городов-центров на размещение производительных сил может быть существенно расширен посредством высокоскоростного железнодорожного сообщения. Мобильные факторы производства (население, материальные активы) во все возрастающей степени будут концентрироваться вокруг крупных городских центров, превращая в новое привлекательное место для размещения производств также их периферию, расположенную в зоне полуторачасовой доступности, задействуя резервы свободных площадей таких центров для размещения не только торговых и складских объектов крупных розничных сетей, но и производств, филиалов глобальных промышленных компаний и др.

Тенденция к размещению производств в крупных городских агломерациях, безусловно, будет сильнее в тех отраслях и видах экономической деятельности, в которых новое знание играет большую роль, где важно приближение к его источникам, к объектам инновационной инфраструктуры в виде университетов, исследовательских центров и др. С ориентацией на указанные факторы будет осуществляться размещение высокотехнологичных «молодых» отраслей (типа биотехнологий, геномной инженерии), где конкурентоспособность напрямую зависит от скорости вывода на рынок новых товарных групп, серий, выпусков продукции и т. д. Однако по мере «старения» тех или иных отраслей степень концентрации их производств начнет снижаться (ввиду снижения доли неявного знания в формировании конкурентоспособности), определяя более дисперсный характер размещения. Так, максимально концентрированными по размещению в пространстве станут, например, высокотехнологичные

отрасли электронной и биотехнологической промышленности, которые опираются на нематериальные активы нового знания, новых технических решений, а традиционные промышленные отрасли легкой и пищевой промышленности будут размещаться существенно более дисперсно.

Максимально рельефно роль городских агломераций как генераторов сдвигов в размещении производительных сил проявится в разреженном, низкоплотностном пространстве (то есть в азиатской части страны мощнее, чем в европейской, а на севере – мощнее, чем на юге), что выразится, прежде всего, в усилении периферийно-центральных миграций квалифицированных кадров в северной и восточной частях страны. Это обстоятельство предстоит учитывать при увязке фактора растущей мобильности населения с перспективами формирования и реализации нового трудового баланса между различными частями (территориями) страны. При увязке мобильности населения и пространственной организации экономики придется также сообразовываться с тем, что мобильность трудовых ресурсов очень сильно дифференцирована в зависимости от квалификации кадров (самые квалифицированные кадры являются самыми мобильными); что чем уникальнее конкретные компетенции, тем более проектно-ориентированными (то есть ориентированными на конкретный проект, стройку и т. д.) будут миграции их носителей; что по мере повышения степени открытости экономики России, ее возрастающей включенности в глобальные рынки труда будут расти риски возможного оттока кадров за рубеж (в ЕС, США, другие страны). Указанные обстоятельства нужно будет принимать во внимание, поскольку они накладывают серьезные ограничения на формирование трудового баланса между различными частями страны на перспективу.

Другими структурными элементами нового пространства России, которые наряду с агломерациями сформируют территориальный каркас национальной инновационной системы в перспективе, призваны стать федеральные исследовательские университеты, федеральные исследовательские центры, наукограды и другие объекты инновационной инфраструктуры федерального значения. Постепенно

будут складываться совсем новые, не характерные для индустриальной экономики, связи таких объектов с местным бизнес-сообществом в процессе разработки новых технологий, новых товарных групп и новых производственных бизнес-процессов.

Еще одной формой реализации инновационной модернизации экономики России призваны стать национальные технологические платформы, важность развития которых продиктована потребностью в эффективных интеграционных и коммуникационных площадках для взаимодействия науки и производства. На основе такого взаимодействия может осуществляться расширение областей научно-производственной кооперации, спектра возможных направлений технологической модернизации экономики страны и повышение ее конкурентоспособности посредством развития научно-производственных партнерств, нацеленных на формирование «центров превосходства» в высокотехнологичных видах экономической деятельности.

Уже сегодня в качестве основных приоритетных направлений создаваемых технологических платформ выступают авиакосмические, ядерные и радиационные, информационно-коммуникационные технологии, фотоника, медицинские технологии и биотехнологии, технологии металлургии и создания новых материалов, новые технологии энергетики, транспорта, добычи природных ресурсов и нефтепереработки, электроэнергетики и машиностроения, сельского хозяйства и пищевой промышленности, экологического развития. Особенностью современной пространственной организации размещения технологических платформ в России является их концентрация в Московском регионе: из 35 созданных в настоящее время технологических платформ 26 расположены в Москве, четыре – в Московской области, всего две – в Санкт-Петербурге и по одной – в Томской и Воронежской областях, в Красноярском крае и в Республике Татарстан. Таким образом, в пределах одного субъекта Российской Федерации размещено 3/4 всех технологических платформ, в то время как, например, в Южном, Северо-Кавказском, Уральском и Дальневосточном федеральных округах технологические платформы отсутствуют.

Несмотря на то, что национальные технологические платформы представляют собой коммуникационный инструмент (в принципе, экстерриториальный), их роль в реализации инновационной модернизации экономики страны можно повысить. Для этого в прогнозный период целесообразно обеспечить размещение таких платформ в регионах с высоким уровнем концентрации субъектов научно-инновационной деятельности, где имеются существенные заделы для развития высокотехнологичных производств и проведения научных исследований (включая наличие в регионах инновационных территориальных и промышленных кластеров).

С точки зрения пространственного размещения национальных технологических платформ большое значение приобретут связанные с выбором принципов их формирования стратегические развилки. В случае сохранения в прогнозный период сложившейся в Российской Федерации практики технологические платформы будут в основном формироваться по инициативе «сверху» и при ведущей роли в их создании и функционировании научных организаций и вузов. Роль бизнеса в формировании национальных технологических платформ останется достаточно скромной, в результате чего последние продолжают в основном концентрироваться в непосредственной близости от ведущих научно-образовательных учреждений страны, что сохранит характер их сегодняшнего территориального размещения.

Между тем решение задач новой индустриализации предполагает обеспечение возможностей для формирования технологических платформ также по инициативе «снизу», то есть преимущественно по инициативе крупного бизнеса, промышленных ассоциаций. Особенностью перспективного развития технологических платформ могла бы стать также их возможная интернационализация путем привлечения партнеров из других стран. В рамках данного сценария деятельность технологических платформ будет в большей степени ориентироваться на бизнес и реализацию новой промышленной политики, на инновационные территориальные и промышленные кластеры, способствуя повышению уровня взаимодействия представляющих их структур. Это может привести

к формированию новых международных платформ и к расширению существующих российских, показавших свою эффективность, благодаря привлечению партнеров из стран СНГ и дальнего зарубежья, а также включению отечественных промышленных предприятий в международные цепочки добавленной стоимости.

Возможная переориентация деятельности технологических платформ на интересы бизнеса позволит обеспечить большую вовлеченность регионов в процесс инновационной модернизации, объединить усилия бизнеса, науки и государства для реализации приоритетных направлений научно-технологического развития и отраслевых приоритетов промышленной и научно-технологической политики России и ее регионов.

В качестве неотъемлемых компонентов инновационной инфраструктуры страны в перспективе будут выступать также транзитные транспортные коридоры национального значения, объединяющие в себе крупные мультимодальные центры и высокоскоростные трассы. В перспективе современное представление об указанных объектах как об элементах исключительно транспортной инфраструктуры расширится, поскольку их важная роль в инновационной модернизации экономики России (обеспечение мобильности талантов, интенсификация перетоков знания, связь инновационных центров и отстающей периферии и др.) позволит им перерастить прежнюю «транспортную» роль – они трансформируются в опорные хабы и трассы национальной коммуникационной сети.

На региональном уровне инновационная модернизация российской экономики проявится, прежде всего, в формировании кластеров (биомедицинских, логистических, электронных, фармацевтических и др.), которое будет увязываться с региональным инновационным процессом, поскольку кластеры предполагают локализованное (территориально концентрированное) размещение интенсивно сотрудничающих фирм и других участников кластерной кооперации, что позволяет им быстро перенимать передовой опыт друг у друга, на регулярной основе взаимодействовать с носителями уникального нового знания и компетенций и в конечном итоге – постоянно генерировать и внедрять новшества.

Максимальную склонность к размещению в форме кластеров (к кластеризации) на региональном уровне будут проявлять высоко- и среднетехнологичные виды экономической деятельности, охватывающие такие сферы, как аэрокосмическая промышленность, выпуск измерительного и исследовательского оборудования, образовательная и научно-исследовательская деятельность, разработка информационных технологий, биофармацевтических препаратов, коммуникационного оборудования, финансовые услуги, издательская деятельность и полиграфия и др.

Создание условий для совместного размещения сотрудничающих хозяйствующих субъектов следует рассматривать в качестве эффективного инструмента государственной политики в сфере размещения производительных сил, обеспечивающего учет позитивных экстерналий перетоков знания и реализующегося в виде технопарков, бизнес-инкубаторов, особых экономических зон, в которых увязываются воедино процессы размещения, кластерная политика и инновационные императивы современной экономики.

На локальном уровне инновационная модернизация российской экономики будет проявляться в возникновении новых низовых экономических районов в виде участков пространства повышенной экономической концентрации – инновационных долин, технопарков, индустриальных парков, особых экономических зон и др. Указанные формы компактного, локализованного, концентрированного размещения позволят создать лучшие условия для обучения фирм (и работников) друг у друга, для перетоков знания по сравнению с прежними, пространственно более дисперсными, более крупными формами.

Упомянутые в стратегических документах федеральных округов и во многих стратегиях субъектов Российской Федерации различные новые компактные формы размещения производительных сил (особая экономическая зона, промышленный округ, интеллектуальная долина, техноэкополис, локальный полюс роста и др.), несмотря на разные названия, обладают сущностным единством. В прогнозный период размещение производительных сил будет происходить именно с использованием таких новых форм простран-

ственной организации экономики, повсеместно и закономерно повышая значимость низовых (малых) экономических районов, динамичное развитие которых может стать основой формирования новой специализации, задать новый вектор развития всей экономики.

В перспективе именно малым экономическим районам предстоит стать основными (ключевыми) пространственными ячейками, в которых может быть обеспечена увязка важнейших современных вопросов нового размещения производительных сил, новой территориальной организации российской экономики. Именно на таких площадках размером с местный рынок труда (городская агломерация, метрополитенский ареал и др.) может быть реализована возможность регулярной личной коммуникации агентов местной экономики друг с другом, важная для выработки нового знания, формирования новых идей и компетенций.

Повышение значимости низового экономического района будет соответствовать масштабности процесса инновационной модернизации российской экономики, которой неизбежно предстоит осуществляться в пространстве более локализованно по сравнению с «ареальным» процессом советской индустриализации.

Уже в настоящее время пространственный разрез инновационных преобразований участков российской экономики виден в максимальной степени на микроуровне отдельных муниципальных образований, а в перспективе именно локальный уровень станет самым оптимальным для развертывания инновационного процесса, который одновременно будет развиваться с обязательным прицелом на мировую, глобальную практику и передовой опыт, что означает «глокальность» – локальность и одновременно глобальность измерения процесса инновационной модернизации экономики России.

4.2.3. Роль государства

в перспективном размещении производительных сил

С учетом доминирующей роли в отечественной рыночной экономике частных инвесторов, на долю которых в настоящее время в России приходится около 80 % всех инвестиций в основной

капитал, участие государства в размещении производительных сил на перспективу предстоит осуществлять с использованием традиционного арсенала методов государственного регулирования экономики в рыночных условиях.

Эти методы включают:

- гибкую налоговую политику на федеральном и региональном уровне, обеспечивающую привлекательные условия для осуществления инвестиционной и предпринимательской деятельности (в том числе для привлечения филиалов иностранных компаний и прямых иностранных инвестиций);

- прямое государственное поощрение создания новых наукоемких производств (так называемых «младенческих» отраслей и видов экономической деятельности);

- инструментарий новой промышленной политики, сориентированной в размещении на более мощный учет факторов и качества конкретного пространства;

- директивные запреты на размещение определенных видов экономической деятельности на экологически чувствительных и геополитически важных территориях;

- классический пакет мер государственной поддержки крупных ресурсных и инфраструктурных мегапроектов в зонах pionерного освоения.

При обосновании пунктов локализации объектов федерального значения с учетом возможностей их ресурсного и инфраструктурного обеспечения и экологических требований применительно к объектам инновационной/предпринимательской инфраструктуры, которые будут создаваться в регионах России (в соответствии с государственными программами с использованием бюджетных средств), основными критериями размещения станут:

- новизна специализации размещаемого объекта, то есть принадлежность объекта к новой отрасли, к новому виду экономической деятельности;

- «пилотность» проекта, то есть принципиальная возможность его последующего тиражирования (в том числе без привлечения средств федерального бюджета);

– способность проекта генерировать не однократные, а системные, синергетические эффекты возрастающей отдачи посредством высокого мультипликатора и задействования сетевых связей;

– готовность локальной среды принять новый объект, то есть не просто инвестиционная привлекательность территории, а ее широко понимаемая восприимчивость к новым объектам;

– возможность софинансирования размещаемых федеральных объектов местными государственными или корпоративными структурами;

– наличие инфраструктурно обеспеченных площадок с подведенными коммуникациями;

– недопущение при размещении новых федеральных объектов разрушительной конкуренции за кадры и другие дефицитные региональные ресурсы с уже существующими объектами;

– недопущение ухудшения состояния природных комплексов, обеспечение экологической безопасности территории.

В качестве приоритетных направлений размещения производительных сил России на перспективу должны выступать:

– размещение наукоемкой и новой (например, биотехнологической) промышленности в крупных городских агломерациях;

– формирование новых промышленных районов вблизи крупнейших городских агломераций, где в новых технопарках будут размещаться новые объекты «старой» промышленности;

– формирование новых интеллектуальных территорий в виде интеллектуальных долин, наукоградов, особых экономических зон, технологических платформ и др., в которых в результате партнерства университетской и академической науки и бизнеса будут появляться фирмы и производства новой специализации;

– стимулирование зарождения новой сельской промышленности путем создания объектов традиционных видов деятельности (например, пищевой промышленности, различных видов машиностроения и др.) в сельской местности Нечерноземья, в республиках Северного Кавказа и др.;

– новое ресурсное освоение Арктики и Севера, формирование новых промышленных районов на суше и на шельфе;

– размещение объектов «двойного» применения на приграничных с ЕС территориях России (транспортных, энергетических и др.), решающих задачу хозяйственного обустройства «фасада» страны (Республика Крым, Калининградская область, другие приграничные территории на западе РФ);

– обустройство Дальнего Востока и Арктики России, основывающееся не только на принципах стационарного заселения, но и на использовании различных форм вахтового освоения, временного привлечения необходимых кадров на новые крупные проекты на этих территориях.

В целях реализации приоритетных направлений развития и размещения производительных сил в рамках Стратегии пространственного развития России предстоит выполнить согласование и взаимную увязку стратегий отраслевого и корпоративного развития с планами развития территорий, разработав пространственные проекции стратегий развития отраслевых комплексов. Исходной базой для согласований должна послужить система прогнозных расчетов и обоснований по развитию экономики в целом, ее отдельных отраслей, а также федеральных округов и субъектов Российской Федерации на долгосрочную перспективу.

Территориальная привязка реализации стратегических приоритетов экономического и социального развития страны должна предусматривать выбор наиболее эффективных вариантов их ресурсного обеспечения.

Это позволит повысить эффективность общественного производства на основе совершенствования территориального разделения труда, комплексного экономического и социального развития макрорегионов и субъектов Российской Федерации посредством согласования на долгосрочную перспективу параметров развития приоритетных отраслей экономики в регионах с параметрами развития транспортной, энергетической, социальной и инновационной инфраструктуры, а также обеспеченности важнейшими материально-техническими, трудовыми, водными и земельными ресурсами.

В современных условиях размещение в Российской Федерации производительных сил должно быть направлено:

- на достижение эффективных межрегиональных пропорций экономического развития страны и основных параметров развития в региональном разрезе отдельных секторов экономики, отраслевых комплексов, отраслей социальной сферы;

- реализацию общефедеральных приоритетов осуществления инновационной модернизации экономики страны и лидерство России по прорывным направлениям научно-технологического развития путем повышения эффективности пространственной организации экономики (создания кластеров, особых экономических зон, территорий опережающего развития и др.), наиболее эффективно-го использования территориально локализованных ресурсов при размещении производств передовых технологических укладов, отвечающих за стратегическую конкурентоспособность РФ в глобальной экономике;

- выбор пунктов локализации размещаемых объектов общегосударственного и межрегионального значения исходя из эффективности реализации этих проектов, с учетом возможностей их ресурсного и инфраструктурного обеспечения, а также экологических требований;

- комплексное, сбалансированное экономическое, социальное и экологическое развитие макрорегионов, субъектов РФ и отдельных территорий на основе последовательной диверсификации регионально-отраслевых структур, рационального использования экономического, кадрового и природно-ресурсного потенциала;

- повышение уровня экономического развития и усиления конкурентных позиций макрорегионов и субъектов РФ в целях обеспечения устойчивости их экономического роста и снижения уровня межрегиональной дифференциации социально-экономического развития страны;

- использование наиболее эффективных механизмов реализации общефедеральных стратегических приоритетов включая привлечение частных инвесторов к решению задач инновационной модернизации экономики страны на всех уровнях управления.

4.3. Перспективная организация коммуникационных пространственных систем

В составе приоритетов пространственного развития России особое место занимает совершенствование перспективной организации ее основных коммуникационных пространственных систем – транспортной, энергетической, информационной.

При определении целей, задач и механизмов совершенствования **транспортной инфраструктуры** России в прогнозный период ее особая роль как ведущего компонента инфраструктурного каркаса пространственной организации экономики и системы расселения должна быть увязана с глобальной миссией транспорта по удовлетворению текущих и формированию перспективных потребностей в перемещении грузов и пассажиров, в том числе благодаря опережающему созданию новых социально-хозяйственных связей включая связи межрегиональные и международные.

В последней четверти XX века развитие транспортного комплекса определялось реалиями воплощаемой «де факто» экспортно-сырьевой модели рыночной экономики, которые наложили глубокий отпечаток на структуру и объемы пространственных связей, размещение производительных сил и товарную структуру промышленного производства, когда общей тенденцией (особенно в первую половину указанного периода) стало сворачивание межрегиональных связей, возрастание экспорта энергоресурсов, минерального сырья и импорта основных видов потребительских товаров, машин и оборудования.

Современное состояние транспортной системы России характеризуется целым рядом особенностей, важных с точки зрения определения перспектив ее пространственного развития. В первую очередь, наблюдается значительная пространственная неоднородность по плотности (густоте) транспортных коммуникаций при средних значениях соответствующих показателей³, в разы уступающих

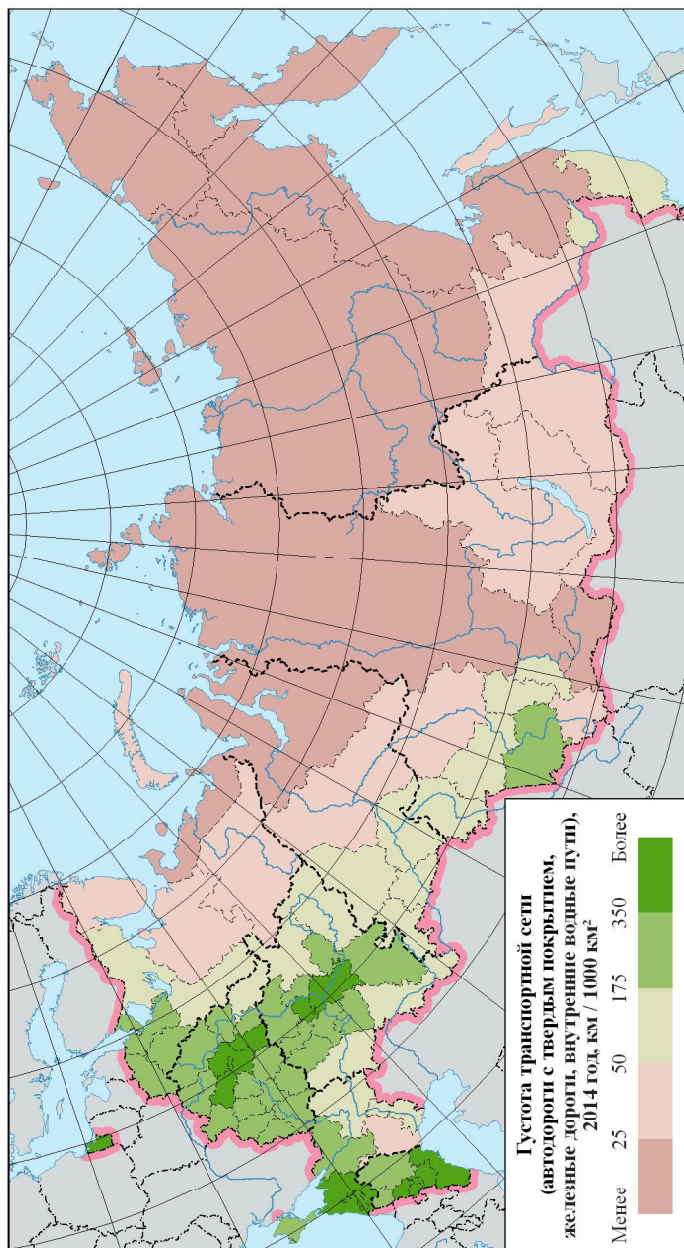
³ Железнодорожная сеть: протяженность 85 тыс. км общего пользования, 127,5 тыс. км – всего; густота (км/1000 км² территории) – 5,0 и 7,5 соответственно. Автодороги с твердым покрытием: протяженность – 624 тыс. км общего

показателям не только Европы, но и практически всех развитых стран. По всем видам коммуникаций отмечается выраженная тенденция понижения плотности с запада на восток и с севера на юг (рис. 7, а). При этом плотность транспортных коммуникаций в Центральном федеральном округе в десятки и даже в сотни раз выше, чем в Дальневосточном. Аналогичные закономерности прослеживаются относительно средневзвешенных расстояний перевозок 1 тонны груза и средневзвешенных затрат на транспортировку 1 тонны продукции в экспортно-импортных и межрегиональных связях, где разница (с учетом сезонности транспортной доступности) доходит до 30-кратной. Указанные характеристики в сочетании с высокодифференцированными показателями транспортной доступности территорий (отношение площади территории в зоне 100-километровой удаленности от всесезонной сети транспортных коммуникаций к общей площади региона) свидетельствуют о том, что современная сеть транспортной инфраструктуры радикально не удовлетворяет потребностям экономики и общества (рис. 7, б).

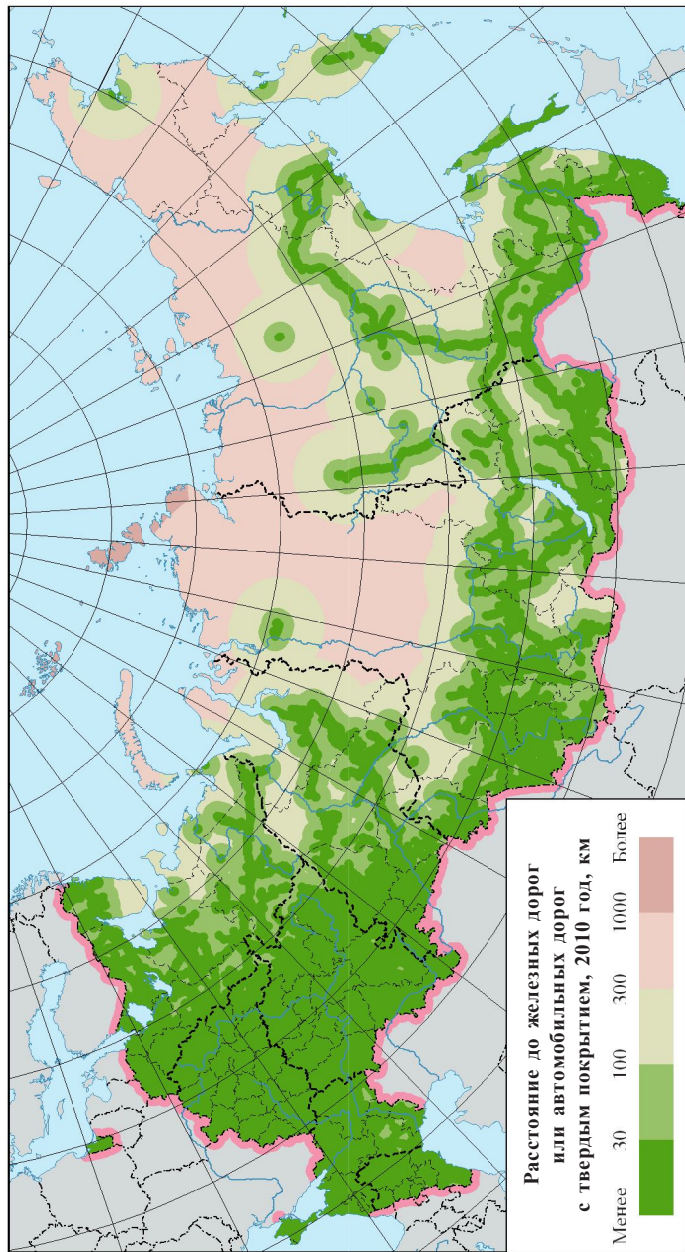
Транспортные сети страны в своей основе имеют выраженную радиальную структуру с центром в Московской агломерации. Недостаток альтернативных межрегиональных маршрутов приводит к значительным экономическим и временным потерям.

Существующая система международных транспортных коридоров, проходящих по территории Российской Федерации, и их обустройство не позволяют в полной мере использовать отечественные транспортные коммуникации для обеспечения международных трансконтинентальных связей. Транзит через территорию России составляет менее 1 % товарооборота между странами Европы и Азии (используется менее 5 % транзитного потенциала страны).

пользования, 771 тыс. км – всего; густота – 36,5 и 45,1. Внутренний водный транспорт: протяженность – 101,6 тыс. км (в том числе с гарантированными габаритами 43,6 тыс. км); густота – 5,9 (2,6). Трубопроводный транспорт: протяженность магистральных трубопроводов – 226 тыс. км, в том числе транспортирующих газ – 163 тыс. км, нефть – 47 тыс. км, нефтепродукты – 16 тыс. км; общая густота – 13,2.



a



б

Рис. 7. Современная транспортная инфраструктура РФ:

а – пространственная неоднородность по плотности (густоте);
б – высокая дифференцированность транспортной доступности территорий

Опережение роста интенсивности движения на опорной транспортной сети по сравнению с увеличением ее протяженности и пропускной способности приводит к росту уровня аварийности. Тарифная и инвестиционная политика в сфере транспорта не стимулирует повышения мобильности населения и интенсификацию межрегиональных хозяйственных связей.

Базовые инвестиционные транспортные проекты с государственным участием реализуются в недостаточной мере, со значительными задержками и отставанием по срокам и объемам финансирования, даже утвержденным государственными программами, без необходимой увязки с общими стратегическими и программными документами по социально-экономическому развитию территорий, отраслей, крупных компаний и страны в целом. Для транспорта, транспортной инфраструктуры, где базовые проекты, являясь исключительно ресурсоемкими, в том числе емкими финансово, предполагают чаще всего прямое участие государства, оказывают долгосрочное влияние на характер и направления экономических и социальных связей и должны рассчитываться, как правило, на горизонт не менее 30–50 лет, соответствующие риски и цена ошибок особенно велики.

Выбор целей, постановка задач, формирование системы показателей и критериев обоснования принятия решений в сфере транспорта должны коррелировать с отраслевыми стратегиями, стратегиями развития регионов и инвестиционными стратегиями бизнеса, а также проверяться на наличие необходимого соответствия расчетным путем с использованием сценарного моделирования.

При конкретизации заявленной в Транспортной стратегии России на период до 2030 года цели формирования единого транспортного пространства России на базе сбалансированного опережающего развития эффективной транспортной инфраструктуры в рамках СПР можно выделить следующие базовые составляющие:

- обеспечение территориальной и транспортно-экономической целостности страны;
- создание транспортно-инфраструктурной подосновы оптимизации систем расселения и размещения производительных сил;

– осуществление конкурентоспособной интеграции в систему мировых хозяйственных связей через создание и развитие международных транспортных коридоров, минимизацию транспортных издержек участников международного товарообмена, эффективное использование транзитного потенциала территории;

– формирование и эффективное функционирование транспортного каркаса систем обеспечения национальной безопасности и реагирования на чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера;

– обеспечение мобильности населения;

– достижение необходимого уровня транспортной доступности, обеспечивающего надежное функционирование поселений и хозяйственных объектов, а также возможности эффективного освоения и стратегически обоснованного развития новых территорий;

– поддержание устойчивости, функциональной и сервисной адекватности транспортно-экономических связей и снижение общественных затрат на их реализацию.

В рамках ключевых приоритетов пространственного развития, устанавливаемых настоящей концепцией наряду с действующими стратегическими документами, дальнейшая конкретизация приоритетов совершенствования транспортной инфраструктуры предполагает необходимость решения указанных ниже задач.

1. Опережающее развитие геополитически значимых территорий (Дальний Восток, арктическая зона Российской Федерации, Крым), для чего в прогнозный период потребуется:

– создание транспортных артерий, соединяющих указанные выше территории с остальными регионами страны и с мировой транспортной системой (развитие Восточного полигона – Транссиба, БАМа, соединение Сахалина с материком);

– завершение строительства Амуро-Якутской магистрали до ее соединения с Якутском и продление данной магистрали до Магадана (в более отдаленной перспективе – до Чукотки с ответвлением на Камчатку и с последующим соединением с североамериканской сетью железных дорог через Берингов пролив);

– установление железнодорожной связи с Республикой Тыва (Кызыл-Курагино), железнодорожного и автомобильного сообщения с Крымом через мост в Керченском проливе;

– строительство скоростных международных автомагистралей (в том числе автомагистралей Шелковый путь, Меридиан);

– развитие системы морских портов, подъездных коммуникаций, морских путей Дальнего Востока, Севера и Северо-Запада включая создание обеспеченного современным сервисом и конкурентоспособного Северного морского пути;

– формирование сети крупных международных аэропортов-хабов;

– дальнейшее расширение сети трубопроводного транспорта, в том числе в рамках долгосрочных международных договоров;

– планомерное создание опорной базовой всесезонной транспортной сети на указанных территориях в увязке со стратегическими проектами их комплексного освоения и развития;

– активное создание и широкое использование новых видов транспорта, учитывающих российскую специфику (протяженность территории, бездорожье, экстремальные климатические условия).

2. Ускоренное развитие инфраструктурной сети и сервисных возможностей международных транспортных коридоров в направлениях восток – запад и север – юг с обеспечением мультимодальности перевозок и использованием возможностей транспорта всех видов в рамках принципов «от двери до двери» и «точно в срок».

3. Радикальное повышение трудовой, миграционной и социально-культурной мобильности населения посредством оптимизации тарифной политики; создания высокоскоростного железнодорожного сообщения; перехода к многополярной структуре основных инфраструктурных сетей; развития экономических видов транспорта, способных эффективно обслуживать разветвленную сеть небольших поселений; повсеместного внедрения современных сервисных стандартов.

4. Концентрация финансовых ресурсов и ресурсов других видов на комплексных проектах, транспортная составляющая которых обеспечивает значительный синергетический эффект для развития территорий и производственно-промышленных комплексов.

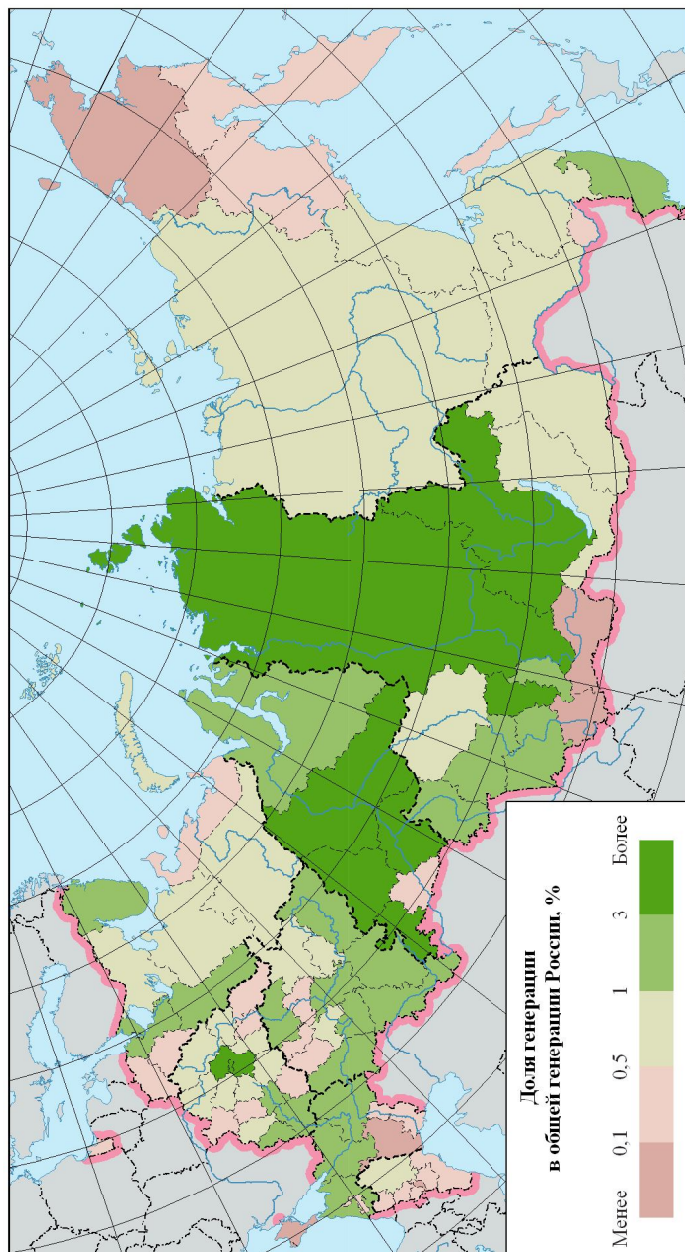
Уникальная пространственная протяженность России наряду с многообразием природно-климатических, социально-экономических, культурно-исторических условий формирования современной системы расселения и хозяйствования и крайней неоднородностью регионального развития обуславливают исключительную значимость ее транспортно-инфраструктурного обустройства, определяющего саму возможность существования страны как целостного элемента мировой пространственной системы.

Основными целями функционирования **энергетической инфраструктуры** России выступают надежное удовлетворение спроса населения и экономики на электроэнергию и выполнение ею роли одной из ключевых составляющих инфраструктурного каркаса страны, обеспечивающего ее единство и целостность.

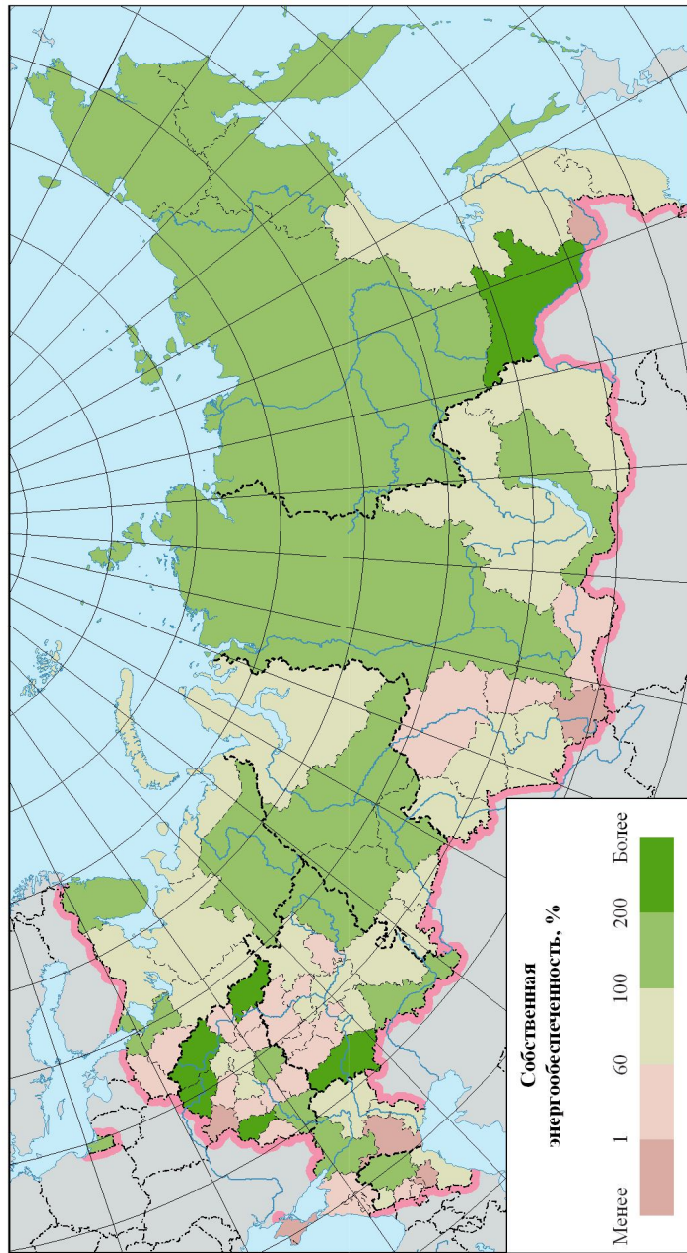
В настоящее время единая энергосистема России (ЕЭС России), вырабатывающая около 1 100 млрд кВт · ч в год, структурно и территориально поделена на ценовые рыночные зоны (1-я Европа и 2-я Сибирь), неценовые изолированные зоны (Дальний Восток, Крым и пр.) и на 7 объединенных энергосистем (ОЭС), территориально в основном совпадающих с федеральными округами. В двух рыночных зонах, в свою очередь, выделена 21 зона свободного перетока электрической энергии (мощности)⁴. Основой транспортной энергетической инфраструктуры является Единая национальная (общероссийская) электрическая сеть (ЕНЭС), включающая в себя систему магистральных линий электропередачи общей протяженностью около 140 тыс. км, объединяющих большинство регионов страны, и обеспечивающая передачу более 500 млрд кВт · ч в год.

Для Российской Федерации характерны значительная пространственная неравномерность размещения потребителей электроэнергии, генерирующих мощностей и источников энергетических ресурсов и, соответственно, различные уровни энергообеспечения населения и экономики регионов (рис. 8).

⁴ Зона свободного перетока электрической энергии (мощности) – зона в оптовом рынке электрической энергии (мощности), внутри которой в базовых условиях отсутствуют существенные системные ограничения в течение 30 % времени в течение месяца (определенного часа).



a



б

Рис. 8. Энергетическая инфраструктура РФ в 2014 г.:

а – распределение генерирующих мощностей; *б* – собственная энергообеспеченность регионов

В целях преодоления существенных пространственных дисбалансов энергоснабжения, проявляющихся, в том числе, во все большей концентрации зон экономического роста и энергопотребления в центральных районах европейской части России (доля которых уже превысила 70 % ВВП и 60 % потребления энергии в стране) при одновременном смещении добычи и производства энергетических ресурсов в северные и восточные районы (с ростом соответствующей доли выше 80 %), в прогнозный период предстоит обеспечить решение таких задач, как:

- комплексная оптимизация развития энергопотребления, генерации и инфраструктуры, систем передачи электроэнергии как ресурса, которая должна основываться, в первую очередь, на сбалансированном учете приоритетов трансформации пространственной структуры производительных сил, системы расселения и иных целеполагающих факторов пространственного развития страны;

- стимулирование развития экономики регионов на основе использования преимуществ их существующего энергопотенциала (включая стимулирование развития энергоемких производств в Сибири, на Дальнем Востоке и др.), рассматривая его в качестве важного структурообразующего фактора, определяющего формирование территориально локализованных точек (полюсов) экономического, технологического и инновационного роста и их эффективное энергообеспечение на основе федеральной энергетической инфраструктуры;

- обоснование мер по сокращению транспортного плеча при использовании регионального потенциала первичных энергоресурсов (природный газ, нефть, уголь, гидроэнергетические ресурсы и пр.), при их транспортировке и оптимизации передачи и распределения электроэнергии (в том числе между европейской и азиатской частями страны);

- повышение надежности и эффективности обеспечения энергией населенных мест и объектов экономики, в том числе на основе развития инновационных методов и установок малой распределенной генерации (прежде всего – на базе отечественных разработок возобновляемых источников энергии, газотурбинных установок и пр.), а также на основе общего повышения энергоэффективности;

– выравнивание уровней энергообеспечения населения и доведение их до общемировых показателей как в абсолютных значениях потребления электроэнергии, так и по соотношению затрат на энергию с доходами населения;

– развитие экспортного и транзитного потенциала энергетической инфраструктуры на основе международного взаимодействия в рамках Евразийского союза и с третьими странами.

При решении указанных задач должен применяться дифференцированный подход к регионам, а также должна учитываться специфика возможного объединения различных территорий в энергетически сбалансированные районы (агломерации), в рамках которых уровень энергопотребления может практически в равной мере обеспечиваться как за счет собственной генерации, так и за счет передачи из соседних, а также, зачастую, и отдаленных энергоизбыточных регионов.

В этом случае определяющую роль будут играть опережающее развитие инфраструктуры по передаче энергии, ориентированность на расширение кооперации между всеми заинтересованными сторонами при реализации проектов развития инфраструктуры, а также степень взаимодействия энергоизбыточных и энергопотребляющих регионов. При этом пространственный охват таких энергетически сбалансированных районов (агломераций) может варьироваться от внутрисубъектных (например, энергетические кольца Москвы, Санкт-Петербурга, электрообеспечение производства алюминия в Сибири и др.) до федеральных (объединение энергетических ценовых зон, энергомост Сибирь – Урал – Центр, развитие энергетической инфраструктуры в зоне БАМа и Транссиба, использование энергетического потенциала Арктики и др.) и континентальных (общий энергетический рынок ЕАЭС).

Соответственно одной из приоритетных форм реализации проектов по развитию энергетической инфраструктуры должно стать предусмотренное Энергетической стратегией России на период до 2030 года создание региональных и межрегиональных энергетических кластеров (межрегиональных энергопромышленных комплексов), например на базе строительства ГЭС, расширения АЭС

и создания и развития крупных энергоемких производств-потребителей добывающей и перерабатывающей промышленности, что обеспечит переход от отраслевых электроэнергетических проектов к программам комплексного развития территорий. При этом целевое развитие энергетической инфраструктуры будет осуществляться в рамках комплексных межтерриториальных инвестиционных проектов, скоординированных с корпоративными программами развития федеральных энергокомпаний (в том числе ПАО «Газпром», ПАО «ФСК ЕЭС», ПАО «Россети», ПАО «РусГидро») и энергокомпаний частных.

Одной из ключевых развилок развития энергетического каркаса в прогнозный период станет выбор механизмов энергообъединения европейской и азиатской частей страны (с приоритетным развитием энергетики в Сибири и на Дальнем Востоке) либо через территорию России, либо с использованием возможностей транзита через Казахстан в рамках общего электроэнергетического рынка ЕАЭС.

Приоритетными задачами пространственного развития страны окажутся поиск методов обеспечения энергетической безопасности геополитически важных территорий (Республики Крым, Калининградской области) и развитие энергетической основы для опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока, Северного Кавказа и освоения Арктики.

Определяющее значение приобретет сбалансированное развитие централизованного и распределенного энергоснабжения, малой энергетики.

Повышение энергоэффективности может внести весьма значительный (до 50 %) вклад в снижение энергоемкости ВРП и способствовать его росту. Универсальным механизмом, обеспечивающим достижение такого эффекта, является применение инновационных энергосберегающих технологий в рамках действующих и перспективных программ и проектов. При этом лучшие практики регионов, успешно реализующих проекты по повышению энергоэффективности, должны быть обобщены и растиражированы для применения в других субъектах Российской Федерации.

В целях реализации Стратегии пространственного развития, повышения уровня сбалансированности и эффективности взаимодействия регионов, достижения единства и комплексной структурной устойчивости системы управления энергетикой на федеральном и региональном уровнях должны быть использованы механизмы всех уровней регулирования и стратегического планирования развития энергетики, а также инструменты корпоративного уровня и механизмы государственно-частного партнерства. При этом целевая система механизмов стратегического планирования должна учитывать как отраслевую специфику развития энергетики (включая территориальные особенности), так и программы развития отраслей экономики и социальной сферы в территориальном разрезе.

В качестве еще одного важного элемента коммуникационной пространственной системы России выступает **информационная инфраструктура**, от совершенствования которой зависит развитие целого ряда высокотехнологичных отраслей и наукоемких видов экономической деятельности, поскольку для них надежный и высокоскоростной доступ к информации чрезвычайно значим. Это обстоятельство следует учитывать при расстановке территориальных приоритетов в размещении магистральных и локальных сетей, а также узлов (хабов) разного назначения и масштаба, определяя цели и задачи пространственного развития информационно-коммуникационной инфраструктуры. Пространственное развитие ИКТ-инфраструктуры в рамках СПР предстоит рассматривать в качестве фактора размещения, способного предопределить перспективы формирования новых производственных специализаций тех или иных территорий и регионов.

4.4. Институциональная территориальная структура

Институциональная территориальная структура России складывается из трех подструктур, образуемых государственными и муниципальными органами власти, институтами бизнеса (крупного, среднего, малого), а также институтами гражданского общества.

На федеральном, межрегиональном, региональном, межмуниципальном и муниципальном уровнях функционируют подструктуры всех трех типов, в том числе централизованные (органы законодательной и исполнительной власти и органы местного самоуправления; аппараты полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах; федеральные и региональные институты развития; различные союзы промышленников и предпринимателей, торговые палаты, институты развития, корпорации развития и др.; некоммерческие организации (в том числе религиозные организации, некоммерческие фонды и др.) и децентрализованные (сетевые) структуры, к числу которых могут быть отнесены партнерства и межрегиональные ассоциации разного масштаба (например, Союз малых городов, «Сибирское соглашение» и др.); межрегиональные программы сотрудничества (например, программа «Сотрудничество» Тюменской области и входящих в ее состав автономных округов); региональные союзы мэров городов и ассоциации межмуниципального сотрудничества; бизнес-ассоциации и бизнес-партнерства разного уровня; объединения НКО (например, Партнерство местных сообществ, Ассоциация потребителей и др.) и социальные сети разного масштаба.

В советскую эпоху в условиях централизованного планирования экономики пространственная организация различных сфер социально-экономического развития и управления логично совпадала: экономические структуры были максимально вписаны в границы административно-территориальных образований. В случае развития новых экономических районов ввиду эволюции хозяйства под них перекраивались административные границы, что являлось «платой» за совмещение административных границ и пространственных форм развития экономики. Однако уже в настоящее время такая жесткая увязка создает все больше ограничений, а в перспективе отсутствие необходимой гибкости, снижающей возможности оперативного реагирования пространственной структуры экономики на внешние и внутренние вызовы, будет неизбежно приводить к росту трансакционных издержек пространственного развития в связи с ускорением технологической эволюции, со все большим

сокращением цикла смены технологических укладов, с возрастающей ролью в экономике инновационных отраслей, которые в силу того, что их развитие мало связано с «жесткими» факторами размещения (каковыми являются, например, природные ресурсы), более подвижны и легко передислоцируются на большие расстояния.

Отход от плановых принципов территориального размещения производительных сил способствовал радикальному ускорению самого процесса их территориального распределения и передислокации: за последние 25 лет в России можно найти примеры как полной деградации отдельных промышленных узлов (скажем, Кизеловский угольный бассейн в Пермском крае), так и возникновения новых промышленных районов на новых местах (районы концентрации автомобилестроения в Ленинградской и Калужской областях, новые промышленные парки в Липецкой и Тверской областях, технополис «Химград» в Татарстане и др.). Быстрые изменения в экономике со всей остротой ставят сегодня вопрос о необходимости отмены жесткой увязки сетки политико-административного устройства и управления экономикой.

Еще более архаичной выглядит тройная увязка в единую территориальную сетку административного, экономического и этнокультурного пространственного формирования России. Экономика, как правило, развивается иными темпами, нежели этнокультурные процессы, гражданское общество и т. д. Так, например, многократное реформирование административно-территориального деления СССР в целях приведения его в соответствие с потребностями экономики и с этнокультурными факторами отрицательно сказывалось на формировании местной идентичности, локальных брендов и тем самым снижало удельный вес культурных составляющих региональной конкурентоспособности.

Сохраняющаяся и в современной России жесткая увязка управления экономическим развитием и административно-территориального деления проявляется, например, в немотивированном ограничении, наложенном на условие создания территорий опережающего развития, – только на территории одного субъекта Российской Федерации.

Сегодня необходим пересмотр самого принципа территориальной организации управления социально-экономическим развитием страны, и в первую очередь это касается экономической подструктуры – наиболее быстро меняющейся, динамичной и в современных условиях уже категорически не уместающейся в рамки границ субъектов Российской Федерации.

Зарубежный опыт свидетельствует об эффективности создания трансграничных структур координации экономической деятельности, таких как еврорегионы и многочисленные ассоциации межмуниципального сотрудничества. Отвечая на потребности управления экономическим развитием, более гибкой становится и европейская и североамериканская статистика, которая строится уже по мельчайшим ячейкам территориального деления (эти ячейки соответствуют поселениям в системе иерархии муниципальных образований Российской Федерации), группирующимся для нужд статистического учета по гибким схемам (формулам) в зависимости от протекающих в них социально-экономических процессов.

На федеральном уровне в России всегда существовала иерархическая (центропериферийная) властная вертикаль управления пространствами, но одновременно на субфедеральном уровне управления постепенно складывалась и полицентрическая (сетевая) модель – модель федеральных округов, которая должна укрепляться, получив более широкие полномочия по формированию важнейших решений в области пространственного развития. В перспективе важно также, чтобы одновременно с ныне существующей внутрирегиональной управленческой вертикалью активно развивались и различные формы межмуниципального сотрудничества, которые способствовали бы, например, формированию внутрирегиональных управленческих округов, придающих полицентричность региональному пространству. В свою очередь, на муниципальном уровне (например, в городских округах) уже иногда сосуществуют центропериферийная и сетевая модели управления пространственным развитием (что проявляется в виде сочетания централизованного управления городским пространством с одно-

временным использованием полицентричности, задаваемой префектурами). Тем не менее в муниципальных районах в настоящее время преобладает централизованная модель управления пространством, которую целесообразно дополнить полицентрической моделью, формируемой на основе сотрудничества низовых муниципалитетов с возможным созданием нескольких внутренних муниципальных округов как сочетаний соседних сельских (городских) поселений.

Совершенствование пространственной организации России диктует необходимость перехода к более гибкой системе управления, обуславливает важность создания новых управленческих схем и механизмов, ориентированных на мониторинг, координацию, прогнозирование экономических, общественно-политических и этнокультурных процессов пространственного развития страны.

Укажем основные принципы создания таких новых схем и механизмов управления.

1. Сохранение незыблемости политико-административных границ субъектов Российской Федерации как основы не столько экономического развития, сколько гражданской идентичности россиян, отказ от принципа перекройки административных границ под текущие экономические задачи.

2. Создание организационного механизма формирования управленческих структур (например, проектных администраций) по координации социально-экономического развития на территории нескольких субъектов РФ или на территории нескольких муниципальных образований в пределах одного субъекта федерации. Таким структурам надлежит стать пространственной формой применения проектного подхода к управлению социально-экономическим развитием: они должны создаваться под конкретные (в основном – экономические, хозяйственные) задачи и иметь встроенный механизм трансформации в зависимости от текущей экономической ситуации или стадии достижения поставленной цели. Однако важно четко определять и ограничивать их полномочия и сроки функционирования решением проектных задач. Временные проектные

структуры должны создаваться под конкретные текущие задачи, без законодательного закрепления в административно-территориальном делении. Таким образом, административно-территориальное деление не будет связываться с экономическим районированием. Более того, заведомо подразумевается возможность изменения границ такого пространственного формирования по мере трансформации экономической ситуации, допустимо также взаимное наложение их границ. Причем территория одного и того же субъекта Российской Федерации может входить в разные проектные структуры (структуры, находящиеся в ведомстве разных проектных администраций, созданных под разные задачи).

При формировании межрегиональных организационных структур целесообразно учесть опыт создания еврорегионов (по размерам и масштабам экономики часто сопоставимых с макрорегионами России) и такой структуры, как «Администрация долины реки Теннесси», предназначенной для реализации ряда антикризисных мероприятий в годы Великой экономической депрессии в США. Возможной формой внедрения данных механизмов управления в России могли бы стать также территории опережающего развития, особые экономические зоны.

Формирование межмуниципальных управленческих структур (по типу межмуниципальных ассоциаций хозяйственного развития) первостепенно важно для районов городских агломераций, которые, как правило, охватывают территории нескольких муниципальных образований и требуют координации в вопросах развития транспорта, медицины, образования и других направлений социальной сферы, в вопросах удаления и переработки отходов и др.

3. Разработка финансовых механизмов обеспечения деятельности указанных межрегиональных и межмуниципальных администраций (далее – также проектных администраций). В настоящее время развитие, например, межмуниципального хозяйственного сотрудничества тормозится, в значительной степени, отсутствием правовых механизмов финансирования межмуниципальных проектов из бюджетов нескольких муниципальных образований.

4. Возможность формирования проектных администраций как по инициативе «сверху», так и по инициативе «снизу».

5. Совершенствование механизмов сотрудничества государственных и муниципальных органов власти, некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества, а также бизнес-структур, действующих на территории нескольких субъектов Российской Федерации и/или на территории нескольких муниципальных образований.

В целом предстоит обеспечить координацию деятельности административных структур в сфере государственной и муниципальной власти, бизнеса и гражданского общества сразу на всех пространственных уровнях: с одной стороны, улучшить координацию существующих структур, а с другой – создать механизм формирования новых, призванных обеспечить адекватное управление и координацию социально-экономического развития на недостающих в настоящий момент пространственных уровнях (в первую очередь – координацию хозяйственного развития на межрегиональном и межмуниципальном уровнях).

Таким образом, необходимо создание нормативной и организационной базы обеспечения гибкого взаимодействия между разномасштабными подструктурами институциональной территориальной структуры страны – зонами ответственности государственных и региональных органов власти, зонами деятельности коммерческих фирм, некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества.

Это потребует радикального усложнения всей территориальной институциональной структуры страны, однако такой переход назрел и будет адекватным ответом на вызовы ускорения социально-экономического развития.

Гибкое согласование деятельности различных подструктур институциональной территориальной структуры России станет пространственной формой реализации Общественного договора как эффективного взаимодействия государства, бизнес-сообщества и гражданского общества.

4.5. Экологическая безопасность территориального развития России

В целях обеспечения устойчивого развития Российской Федерации объектом государственной политики пространственного совершенствования страны должны выступать территориальные экономико-социально-природные комплексы, что обуславливает необходимость обязательного учета экологических требований, накладывающих ограничения на параметры перспективного планирования хозяйственной деятельности на различных территориях.

Гармонизация пространственного развития России предполагает необходимость обеспечения рационального природопользования по таким основным направлениям, как:

- последовательное снижение в районах активной экономической деятельности техногенной и антропогенной нагрузки на окружающую среду и природные комплексы на основе активного внедрения и повсеместного использования в отраслях экономики безотходных и малоотходных технологий; расширения использования возобновляемых источников энергии; сокращения выбросов загрязняющих веществ в воздушный бассейн и стоков загрязненных вод в водные объекты; минимизации накопления вредных веществ в природных средах путем широкой утилизации отходов производства и жилищно-коммунального хозяйства;

- сохранение в регионах России уникальных природных объектов и проведение комплекса работ по реабилитации нарушенных природных комплексов, санации территорий, локализации хозяйственных объектов, рекультивации нарушенных земель, по лесовосстановлению, очистке водных объектов и по повышению биоразнообразия;

- сохранение в регионах России и прилегающей акватории Мирового океана уникальных природных объектов и биоразнообразия на основе расширения и оптимизации деятельности особо охраняемых природных территорий (и акваторий) федерального и регионального значения, а также их использования для развития международного и внутреннего экологического туризма;

- совершенствование природоохранного законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и меха-

низмов его реализации, в том числе в части регламентирования хозяйственной деятельности в районах сосредоточения особо ценных природных комплексов и ужесточения системы санкций в отношении субъектов хозяйственной деятельности и физических лиц, допустивших серьезные правонарушения в данной сфере.

В качестве обобщающего критерия, определяющего масштабы допустимой нагрузки на природную среду, следует рассматривать хозяйственную емкость локальных экосистем, количественные оценки которой (на основе специально разработанной системы индикаторов) наряду с оценками экологической ситуации на различных территориях должны лечь в основу рекомендаций по учету экологических последствий при решении задач совершенствования системы расселения и размещения производительных сил в рамках разработки и реализации СПР.

4.6. Интеграция пространственных структур России в евразийское и мировое экономическое пространство

Процессы интеграции России в единое евразийское и мировое экономическое пространство будут реализовываться через интеграцию в мировую экономику отдельных предприятий, кластеров, локальных пространственных структур (промышленных районов) различной специализации, модернизируемых региональных хозяйственных комплексов, трансформируемых на базе развития новой высококонкурентной специализации российских регионов, а также с учетом эффективного объединения субъектов Российской Федерации в более крупные межрегиональные пространственные структуры (макрорегионы).

Для того чтобы обеспечить встраивание пространственных структур разного уровня в единое евразийское и мировое экономическое пространство, предстоит осуществить следующее:

– добиться опережающего развития в каждом отдельном регионе специализированных видов экономической деятельности, ориентированных на общероссийский или мировой товарные

рынки и использующих благоприятные территориально локализованные факторы экономического роста, в том числе с учетом преимущественного развития инновационно-ориентированных производств с высокой долей добавленной стоимости;

- модернизировать существующие и построить новые транспортные узлы и транспортные коммуникации регионального, межрегионального и международного значения с учетом их сопряжения с существующими и проектируемыми международными транспортными коридорами и транспортно-логистическими комплексами;

- сформировать с привлечением зарубежных специалистов и передовых зарубежных компетенций во всех субъектах Российской Федерации (или в группах субъектов Российской Федерации) высокоэффективную инновационную инфраструктуру, ориентированную на поддержку на региональном (или межрегиональном) уровне разработки и распространения инноваций в отраслях региональной экономики, и обеспечить функционирование данной структуры;

- создать во всех субъектах Российской Федерации (или в группах субъектов Российской Федерации) институциональную инфраструктуру, нацеленную на поддержку на региональном (или межрегиональном) уровне развития экспортно-ориентированных высокотехнологичных производств и иных видов деятельности, а также на привлечение иностранных инвестиций в наиболее значимые сектора региональной экономики.

В качестве основных направлений встраивания российских хозяйствующих субъектов в цепочки добавленной стоимости на основе их перспективной специализации в мировой экономике следует рассматривать:

- для регионов центра европейской части России – высокотехнологичные (наукоемкие) производства конечной продукции нового технологического уклада гражданского и оборонного назначения (включая приборостроение, производства IT-сектора, автомобилестроение, химическую промышленность, сектор транспортных услуг, в том числе по реализации транзитного потенциала России в сфере международной торговли, туристско-рекреационный комплекс);

– для регионов северо-запада России – высокотехнологичные производства в области транспортного и энергетического машиностроения; перерабатывающие производства лесного комплекса; производства топливно-энергетического комплекса; туристско-рекреационный комплекс; сектор транспортных услуг, в том числе услуг по реализации транзитного потенциала России;

– для регионов юга России – туристско-рекреационный комплекс; производства агропромышленного комплекса; сельскохозяйственное машиностроение; транспортный комплекс (в том числе международные морские порты и аэропорты);

– для регионов Поволжья и Урала – изготовление конечной продукции в сфере тяжелого машиностроения, автомобилестроения, производства авиационных двигателей, химической и нефтехимической промышленности, черной металлургии;

– для регионов Западной Сибири – производства топливно-энергетического комплекса; нефте- и газопереработка; отдельные производства машиностроения; туристско-рекреационный комплекс;

– для регионов Восточной Сибири – глубокую переработку руд цветных металлов и производство изделий на их основе; перерабатывающие и конечные производства лесопромышленного комплекса; производство электроэнергии; туристско-рекреационный комплекс;

– для регионов Дальнего Востока – перерабатывающие и конечные производства лесопромышленного комплекса, морехозяйственного комплекса, цветной металлургии, топливно-энергетического комплекса; туристско-рекреационный комплекс; сектор транспортных услуг, в том числе услуг по реализации транзитного потенциала России в сфере международной торговли.

В качестве основных контактных зон России в сфере международной торговли должны в перспективе рассматриваться: Москва и Санкт-Петербург, Мурманская и Архангельская области, Краснодарский край, Астраханская область, Республика Крым, Приморский и Хабаровский края, Сахалинская область и др.

Результатом реализации указанных приоритетов и направлений интеграции российских регионов в единое евразийское и мировое экономическое пространство должно стать создание высоко-

конкурентных региональных и межрегиональных хозяйственных комплексов, позволяющих обеспечить устойчивый экономический рост и комплексное, сбалансированное развитие экономики и социальной сферы разноуровневых пространственных структур на долгосрочную перспективу и, как следствие, минимизацию рисков появления серьезных диспропорций в пространственном развитии Российской Федерации.

5. ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ДЛЯ РАЗНОЦЕЛЕВЫХ СТРУКТУР

5.1. Формирование макрорегионов на территории Российской Федерации

В настоящее время в качестве главного управленческого объекта стратегического планирования пространственного развития России выступает совокупность ее регионов: в указанном качестве используется 85 административных территориальных образований страны – субъектов Российской Федерации – республик, краев, областей, автономных округов (областей), а также городов федерального значения.

Однако если принимать во внимание огромную территорию России и исходить из долгосрочных целей стратегии ее пространственного развития, представляется очевидной необходимость использования также и более эффективного укрупненного районирования, на основе которого возможно:

- повысить связанность территорий российского пространства, в полной мере задействовав потенциал межрегиональной интеграции, формируя глобальный конкурентный облик новых, более мощных пространственных структур – макрорегионов – с учетом эффективной специализации и кооперации хозяйственных комплексов входящих в них регионов, эффективно взаимодействующих в рамках крупных межрегиональных рынков;

- обеспечить реализацию долгосрочных инфраструктурных мегапроектов, выходящих за рамки отдельных субъектов Российской Федерации, требующих объединения и координации усилий федерального центра и групп регионов, предполагающих масштабное финансирование с привлечением средств бюджетов различных уровней;

– повысить управляемость процессов пространственного развития на основе дифференцированного подхода, учитывающего специфические цели и задачи развития разных частей страны, их потенциально разные роли в глобальной экономике будущего при проведении экономической политики, а также при определении форм поддержки приоритетных территорий;

– создать условия для эффективной реализации системы стратегического планирования в Российской Федерации, сформировав крупные объекты управления пространственным развитием, в рамках которых будут согласовываться и взаимоувязываться приоритеты отраслевого и территориального развития на основе использования макроэкономического, отраслевого и территориального подходов к стратегическому планированию.

В целях обеспечения стратегического планирования пространственного развития территория Российской Федерации может быть подразделена на макрорегионы, включающие территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия в которых требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования в самых разных вариантах и сочетаниях. К настоящему времени известен целый ряд вариантов определения состава макрорегионов России, среди которых есть как пока не нашедшие своего применения, так и использующиеся в экономической практике (в том числе – деление на крупные экономические районы).

В то же время понятие «макрорегион» сегодня наиболее устойчиво ассоциируется с понятием «федеральный округ».

Термин «федеральный округ» был законодательно закреплён Указом Президента РФ от 13 мая 2000 года № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», которым утверждена соответствующая система округов, фактически – система макрорегионов Российской Федерации. Вместе с сетью округов были утверждены их центры и определены города, в которых должны размещаться официальные предста-

вители Президента РФ. Начиная с 2000 года вместо экономических районов в данных Росстата стали фигурировать федеральные округа, позднее отчетность за 1990-е годы тоже перевели на систему федеральных округов.

За полтора десятка лет система федеральных округов в целом показала свою способность обеспечивать централизацию ряда функций и полномочий по управлению объединенными по территориальному признаку группами регионов страны, в частности в вопросах организации стратегического планирования. На управленческом уровне федеральных округов хорошо видны проблемы входящих в них регионов и, в принципе, существует возможность для координации различных проектов межрегионального взаимодействия. Современные федеральные округа – это те крупные пространственные образования, для каждого из которых разработана стратегия долгосрочного социально-экономического развития. Но в то же время федеральные округа, осуществляя административно-управленческие функции, в настоящее время не располагают необходимыми для этого бюджетными и кадровыми ресурсами. К тому же современное районирование в разрезе федеральных округов не всегда увязано с экономическим районированием, в недостаточной степени учитывает направления и масштабы существующих хозяйственных связей формирующих их регионов и интенсивность межрегиональных взаимодействий. Следует также принимать во внимание, что в случае использования федеральных округов в качестве основы для формирования макрорегионов на территории страны стартовые условия и возможности по подготовке и реализации стратегий социально-экономического развития макрорегионов (имеющийся предшествующий опыт, кадровый потенциал, заинтересованность органов власти, поддержка бизнеса и общественных структур) в федеральных округах существенно различаются.

Потребность в выделении макрорегионов как объектов и основных звеньев государственной политики пространственного развития обусловлена, в первую очередь, необходимостью совер-

шенствования формата участия регионов в территориальном разделении труда и повышения рациональности межрегиональных связей. Соответственно макрорегионы должны занять свое место в системе управления пространственным развитием России, став полноценным объектом реализации системы стратегического планирования, обеспечив увязку целей, задач и приоритетов развития, определенных на федеральном и региональном уровнях, принять на себя роль основной площадки для согласования отраслевых и корпоративных стратегий развития с планами развития субъектов Российской Федерации.

Важной задачей пространственного развития России на долгосрочный период должно стать формирование такого состава макрорегионов, который позволит обеспечить интеграцию всех без исключения субъектов Российской Федерации в единое экономическое пространство при сохранении их самостоятельности, в связи с чем в качестве стратегической цели на горизонт до 2040–2050 годов должна быть поставлена цель непрерывного (сплошного) подразделения всей территории страны на макрорегионы.

Основными методологическими принципами при формировании макрорегионов на территории Российской Федерации должны стать принципы территориальной общности регионов и взаимодополняемости потенциалов их развития.

1. Территориальная общность регионов: макрорегионы могут быть сформированы из регионов географически близких (соседствующих), с наличием (или возможностью создания) общих элементов инфраструктуры, обеспечивающих выстраивание хозяйственных связей и взаимодействий.

2. Взаимодополняемость потенциалов развития регионов: наличие в выделяемых макрорегионах возможностей и предпосылок развития производственной специализации и кооперации регионов, что может рассматриваться как условие, обеспечивающее повышение эффективности их общего хозяйственного комплекса при очерчивании границ макрорегиона.

При определении состава, размеров территории и границ каждого макрорегиона на основе критериев территориальной общности

и взаимодополняемости потенциалов развития регионов должны быть обеспечены:

- нацеленность на эффективное встраивание частей территории страны (а на этой основе – и России в целом) в глобальные экономические процессы обмена, на локализацию глобальных цепочек формирования добавленной стоимости и центров управления ими на территории страны, на их капитализацию, на формирование глобальных «контактных» зон на основе активизации и интенсификации приграничных взаимодействий и др.;

- полноценный учет особенностей совокупного социального, экономического (хозяйственного) и природно-ресурсного потенциала формирующих его регионов, предопределяющих их единство и создающих условия для преемственности существующих и перспективных базовых экономических процессов.

Важным следствием объединения регионов в макрорегионы должно являться решение проблем их социально-экономического развития.

Создание на территории России макрорегионов на основе формирования их единых хозяйственных комплексов должно проводиться поэтапно. Так, на перспективу до 2040–2050 годов необходимо выдвинуть в качестве стратегической цели осуществление непрерывного (сплошного) подразделения всей территории страны на макрорегионы (когда каждый регион страны будет входить в какой-либо макрорегион), поставить задачу создания в среднесрочном периоде (до 2020 года) нескольких пилотных макрорегионов, предпосылки к обоснованному формированию которых проявляются уже в настоящее время, а для долгосрочного периода (до 2030 года) – задачу создания еще ряда макрорегионов, определив и всесторонне обосновав для соответствующих регионов возможные цели объединения и проекты межрегионального сотрудничества, которые должны стать стержнями формирования макрорегионов.

Таким образом, на начальном этапе, в период до 2020–2030 годов, выделение макрорегионов может осуществляться без соблюдения требования обязательного непрерывного (сплошного) районирования территории страны. Помимо этого для учета скоростей

формирования макрорегионов следует допустить, что последние могут представлять собой иерархическую структуру, то есть иметь разные ранги (например, первый и второй). Так, в составе Центрального макрорегиона, который может совпадать в границах с Центральным федеральным округом, не исключено выделение Столичного макрорегиона (включающего территории Москвы и Московской области). Другой пример иерархической структуры – это, напротив, объединение в рамках макрорегиона территорий нескольких соседних федеральных округов, как в случае с Дальним Востоком и Байкальским регионом.

В качестве важного условия превращения макрорегионов в полноценные объекты управления должна рассматриваться задача формирования соответствующей статистической базы: статистику по федеральным округам (экономическим районам) следует перестроить исходя из потребностей управления экономическим развитием и группировать показатели для статистического учета в соответствии с этапами формирования новых объектов стратегического планирования межрегионального уровня – макрорегионов.

Для того чтобы обеспечить реализацию стратегического планирования для каждого макрорегиона, обязательно нужно будет определить субъект управления. В качестве одного из вариантов должна быть рассмотрена возможность формирования органов оперативного управления макрорегионами на федеральном уровне: либо путем создания специальных министерств, организованных по территориальному признаку; либо путем создания/воссоздания единого министерства, ответственного за пространственное развитие (по аналогии с Минрегионразвития России); либо путем создания таких органов в уже существующих структурах федерального правительства (в виде, например, ряда департаментов, ответственных за развитие соответствующих макрорегионов в Минэкономразвития России); либо путем создания Межведомственной комиссии по пространственному развитию с возложением на нее соответствующих функций.

Основным инструментом управления развитием макрорегионов могут стать стратегии их социально-экономического развития,

на основе которых должны быть разработаны соответствующие государственные программы по территориальному признаку, обеспечивающие возможность финансирования/софинансирования проектов при формировании макрорегионов, в том числе с использованием бюджетных средств.

В основу формирования макрорегионов может быть положен проектный подход, предполагающий разработку проектов межрегиональной интеграции как стержней объединения регионов в составе макрорегионов. Использование проектного подхода позволит четко определить цели развития макрорегионов, критерии их достижения, оптимизировать ресурсы, выявить и идентифицировать риски и детально контролировать реализацию проектов, что в целом позволит повысить результативность процесса формирования конкурентоспособных крупных пространственных образований России. Тогда на межрегиональном уровне для формирования макрорегионов и управления ими могут создаваться проектные администрации макрорегионов.

Принимая во внимание намеченные сроки создания в стране системы стратегического планирования⁵, нужно предусмотреть актуализацию ранее разработанных стратегий социально-экономического развития федеральных округов Российской Федерации на основе Стратегии пространственного развития России, в рамках которой следует обосновать целесообразность создания на соответствующих территориях новых макрорегионов, а также целесообразность дальнейшей эволюции федеральных округов в макрорегионы. В условиях временных ограничений подготовка указанных стратегических документов непосредственно и сразу для всех новых макрорегионов может привести к снижению качества документации, к нарушению принципов стратегического планирования, в том числе в части обеспечения его общественного обсуждения, не позволит привлечь к разработке стратегий и к их оценке максимально широкий круг заинтересованных лиц, в частности экспертов, представителей бизнес-сообщества, научных кругов и институтов граждан-

⁵ Стратегии социально-экономического развития макрорегионов должны быть представлены в Правительство Российской Федерации в сентябре 2018 года.

ского общества. Оптимальным решением является создание макро-регионов только на базе необходимых научных обоснований и только после проведения открытых экономических дискуссий по определению функций и границ новых пространственных образований.

В целях обоснованного выделения макрорегионов на территории России в рамках разработки Стратегии пространственного развития разумно провести новое укрупненное экономическое районирование на основе накопленного опыта пространственного развития экономических районов и федеральных округов страны. Такое районирование позволит выявить те территории страны, где межрегиональные связи уже сегодня отражают потребности согласованного социально-экономического развития группы регионов в направлении формирования единого хозяйственного комплекса макрорегиона, дать прогноз указанных потребностей и межрегиональных связей на долгосрочный период, обозначить возможные конкурентные облики различных макрорегионов на перспективу и обосновать необходимость осуществления корректировки стратегических целей развития регионов, обеспечивающих их эффективное встраивание в намечаемые к созданию макрорегионы. На такой основе может быть осуществлено постепенное формирование (поверх сетки федеральных округов) сначала несплошной, не исключено – частично пересекающейся иерархической системы макрорегионов России.

Перспективный конкурентный облик каждого макрорегиона должен при этом формироваться с учетом обязательного обеспечения его эффективного встраивания в глобальные цепочки добавленной стоимости, нацеленного на повышение глобальной конкурентоспособности России за счет синергетического эффекта от полноценной реализации совокупного потенциала различных регионов, объединяемых в рамках макрорегиона.

С учетом поэтапности формирования рассматриваемых структур уже сегодня вырисовывается состав тех макрорегионов, создание которых осуществимо в среднесрочный период (до 2020 года):

– Столичный макрорегион, в состав которого могут войти Москва и Московская область;

– Дальний Восток и Байкальский регион, который объединит все регионы Дальневосточного федерального округа, Республику Бурятию, Забайкальский край и Иркутскую область;

– Северо-Западный макрорегион, в состав которого могут войти все регионы Северо-Западного федерального округа;

– Азово-Черноморский макрорегион, в состав которого могут войти Севастополь, Республика Крым, Ростовская область, Краснодарский край, Республика Адыгея.

У Столичного макрорегиона уже имеются накопленные за предыдущие десятилетия конкурентные преимущества, в основе которых лежит феномен «столичной ренты», что дает возможность концентрировать на данной территории значительные по российским и мировым меркам ресурсы – финансовые, инвестиционные, человеческие. Активный, базирующийся на смене экономических приоритетов и на пересмотре социальных акцентов сценарий социально-экономического развития Столичного макрорегиона должен позволить ему составить конкуренцию мировым городам, сформировав новое качество среды для жизни населения и осуществления инновационных видов экономической деятельности и создав деловой, финансовый и культурный центр мирового уровня.

Сильными сторонами конкурентного облика Дальнего Востока и Байкальского региона выступают близость к рынкам сбыта в АТР, большая транспортно-транзитная емкость, обеспеченная сравнительно развитой магистральной транспортной сетью, а также наличие диверсифицированного экономического комплекса и значительного природно-ресурсного потенциала.

Очевидно, что конкурентный потенциал Северо-Западного макрорегиона, в наибольшей степени сконцентрированный и эффективно используемый в самых больших городах, должен получить ускоренное многоотраслевое развитие посредством реализации нескольких стратегических проектов, обеспечивающих его превращение в контактный центр экономического взаимодействия России со странами Европы и Балтийского региона. Важнейшим условием воплощения этих проектов в жизнь может и должен стать научно-инновационный, инвестиционный и трудовые ресурсы потенциал регионов, входящих в Северо-Западный макрорегион.

Значительные возможности для реализации конкурентных преимуществ Азово-Черноморского макрорегиона определяются развитием конкурентоспособных кластеров в сфере туризма (на основе которых может быть сформирована широкая линейка конкурентоспособных туристских услуг разного профиля и разных ценовых категорий), в агропромышленном секторе, в легкой промышленности, в логистическом комплексе и др.

Еще несколько весьма перспективных, с мощным производственным потенциалом макрорегионов могут сформироваться в Российской Федерации в более долгосрочной перспективе, в период до 2030 года:

- Волжский макрорегион, в состав которого могут войти Нижегородская, Ульяновская, Самарская, Саратовская, Волгоградская области, Республика Татарстан, Чувашская Республика и др.;

- Уральский макрорегион, в состав которого могут войти Пермский край, Свердловская, Челябинская, Оренбургская области, Республика Башкирия и Удмуртская Республика;

- Западно-Сибирский макрорегион, в состав которого могут войти Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Тюменская область;

- Южно-Сибирский макрорегион, в состав которого могут войти Томская, Новосибирская и Кемеровская области, Алтайский край, Республика Алтай;

- Восточно-(Центрально)-Сибирский макрорегион, в состав которого могут войти Красноярский край, Республика Хакасия, Республика Тыва.

Значительные возможности для реализации конкурентных преимуществ Волжского, Уральского и Южно-Сибирского макрорегионов связаны с агропромышленными, водохозяйственными, международными транспортными проектами, с укреплением стержневых машиностроительных и оборонных производств. Каждый из этих возможных макрорегионов располагает мощным, во многих отношениях уникальным природно-ресурсным потенциалом: от нефтегазовых и угольных месторождений – до лесных, почвенных и водных ресурсов. Не менее значимы уже созданная производ-

ственная база и накопленный научно-инновационный потенциал. По совокупности потенциалов развития эти макрорегионы могут стать в стране в ряд самых перспективных и инновационно активных.

Конкурентными преимуществами Западно-Сибирского макрорегиона являются уникальный природно-ресурсный потенциал и развитый промышленный комплекс входящих в его состав субъектов Российской Федерации. Этот комплекс характеризуется преобладанием базовых, стратегических отраслей с высокой долей экспортной продукции и опирается на собственные уникальные по своим объемам ресурсы углеводородного сырья. Существенный вклад в формирование конкурентного облика данного макрорегиона внесет развитие нефтегазодобычи и транспортировки углеводородных ресурсов, а также глубокой переработки углеводородного сырья (путем создания нефтегазохимического комплекса).

Значительные возможности для реализации конкурентных преимуществ Восточно-(Центрально)-Сибирского макрорегиона связаны с развитием Красноярской агломерации, в которой наряду с традиционными для нее отраслями специализации (тяжелым и сельскохозяйственным машиностроением, цветной металлургией, деревообработкой, транспортной логистикой, наукой и образованием) будут концентрироваться функции по управлению развитием и освоением территорий сопредельных регионов – республик Тыва и Хакасия, экономический потенциал которых определяется наличием богатой сырьевой базы.

Для остальных регионов страны объединение в макрорегионы станет задачей на более отдаленную перспективу – 2040–2050 годы.

Все обозначенные составы макрорегионов, а также конкурентные преимущества долгосрочного развития последних должны быть конкретизированы в Стратегии пространственного развития России, в том числе на базе обоснования стратегических проектов межрегионального взаимодействия. В будущем каждый названный макрорегион при определении и официальном закреплении его границ может стать объективно функционирующей пространственной структурой и в то же время – главным инструментом

стратегического планирования пространственного развития России. Поэтому с каждым годом по мере укрепления внутрирегиональных связей при разработке и реализации крупномасштабных региональных проектов будут усиливаться целостность, индивидуальность и эффективность каждого макрорегиона.

Формирование макрорегионов должно способствовать увеличению числа центров роста, обеспечению многополярности пространственного развития страны и повышению ее конкурентоспособности, став ответом на изменения экономического пространства России, происходящие под воздействием глобализации.

5.2. Развитие регионов на основе специализации

Основными структурными подразделениями экономики региона (субъекта Российской Федерации) выступают:

1) виды деятельности (области) рыночного сектора экономики, функционирование которых осуществляется на рыночных принципах и ориентировано на мировой, национальный, межрегиональный или региональный рынок товаров и услуг;

2) виды деятельности (области) преимущественно нерыночного сектора, финансируемые из федерального, регионального или муниципального бюджета.

Локализованные в регионе виды деятельности (области) рыночного сектора в совокупности определяют общую эффективность функционирования всего регионального хозяйственного комплекса, его сравнительную конкурентоспособность в экономике страны. К таким областям относятся промышленные производства, сельское и лесное хозяйство, строительство, торговля, транспорт и связь, финансовая деятельность и прочие виды рыночных услуг.

Виды деятельности (области) нерыночного (бюджетного) сектора экономики призваны обеспечить: функции государственного (и муниципального) управления экономикой и социальной сферой соответствующего региона на региональном и муниципальном

уровнях; реализацию конституционных прав, в том числе основных социальных гарантий населению данного региона. К таким областям относятся государственное управление и обеспечение военной безопасности, преобладающая часть услуг в сферах здравоохранения и образования, социальное обеспечение и другие виды социально ориентированных услуг.

Текущее состояние и перспективы долгосрочного развития рыночного сектора региональной экономики в определяющей степени связаны с формированием благоприятного инвестиционного климата соответствующего региона, с инвестиционной привлекательностью последнего, с наличием реальных возможностей коммерчески эффективного использования стратегическими инвесторами его экономического потенциала.

В рыночном секторе региональной экономики в рамках его функциональной структуры выделяются:

- отрасли, специализированные на производстве продукции или услуг определенных видов (отрасли специализации региона) и ориентированные, главным образом, на внешние по отношению к данному региону товарные рынки (мировой, общероссийский или межрегиональный);

- вспомогательные отрасли, технологически или организационно связанные с отраслями специализации соответствующего региона;

- обслуживающие отрасли, преимущественно ориентированные на внутренний региональный рынок товаров и услуг и определяющие в том числе развитие регионального потребительского рынка.

Ведущую, первостепенную роль в экономике любого региона играют отрасли специализации, характеризующие его место в экономике страны. Данные отрасли представлены ключевыми, профильными для соответствующего региона предприятиями, функционирование которых обуславливает конкурентоспособность в реальных рыночных условиях всего регионального хозяйственного комплекса, обеспечивает основную часть налоговых поступлений в консолидированный бюджет региона и имеет определяющее значение в формировании доходов домохозяйств.

Вспомогательные и обслуживающие отрасли являются комплексирующими по отношению к отраслям специализации, уровень их развития в регионе и текущее состояние в значительной степени определяются результатами хозяйственной деятельности профильных для данного региона предприятий как ключевых субъектов рыночного сектора экономики. Указанные отрасли ориентированы в регионе на потребности отдельных крупных предприятий или на потребности внутреннего регионального рынка и, как правило, представлены малыми или средними предприятиями. Реализация продукции или услуг предприятиями, относящимися к вспомогательным отраслям, в основном осуществляется (в том числе на принципах аутсорсинга) по заказам головных специализированных предприятий, выпускающих конечную продукцию.

Функционирование предприятий обслуживающих отраслей (производство продуктов питания для местного населения, индивидуальное жилищное строительство, оказание бытовых услуг и др.) непосредственно зависит от текущего состояния регионального рынка и, в значительной степени, от состояния локальных рынков товаров и услуг потребительского назначения. Благоприятные условия для расширения деятельности в данном сегменте региональной экономики создаются ростом реальных денежных доходов населения региона.

В случае стабильной макроэкономической ситуации на общенациональном уровне при прочих равных условиях наиболее благоприятное социально-экономическое положение наблюдается в регионах с функционально сбалансированной, гармоничной структурой хозяйственного комплекса, что предполагает рациональное сочетание и комплексное развитие функционально разных отраслей рыночного сектора экономики. При этом наиболее благоприятная динамика ВРП отмечается в тех регионах, где рост производства и получаемых доходов в отраслях специализации сопровождается соответствующим ростом экономической активности и в других рыночно ориентированных видах деятельности, в частности использующих эффект расширения емкости внутреннего регионального рынка.

Указанное условие в то же время означает необходимость пропорционального, сбалансированного развития в регионе крупных, средних и малых предприятий, что позволяет обеспечить относительно более высокий уровень как занятости экономически активного населения, так и доходов домохозяйств и доходов консолидированного регионального бюджета в целом.

Определяющей целью развития каждого субъекта Российской Федерации как составной части единого хозяйственного комплекса страны выступает устойчивое и всестороннее (комплексное) развитие его экономики, социальной сферы и природной среды на основе мобилизации внутренних источников экономического роста, последовательного накопления и наиболее эффективного использования его экономического (социально-экономического, в том числе кадрового) потенциала.

Устойчивость регионального развития в перспективе может быть обеспечена посредством более глубокой диверсификации хозяйственной структуры регионов в результате:

- повышения эффективности функционирования и, соответственно, роста доходности профильных, бюджетообразующих предприятий, относящихся к специализированным видам деятельности (отраслям), что позволяет, благодаря расширению емкости внутреннего регионального рынка, реализовать потенциал роста значительного числа существующих и новых для соответствующих регионов вспомогательных и обслуживающих отраслей (локально ориентированная диверсификация);

- создания в регионах новых крупных высокоэффективных предприятий, ориентированных на национальный или мировой рынок (диверсификация на основе новой специализации) и использующих имеющиеся в регионах конкурентные преимуществ (включая существующий кадровый потенциал, восприимчивый к новым знаниям и компетенциям).

В силу структурных особенностей российской экономики ключевое значение имеют последовательная диверсификация региональных отраслевых структур (в том числе специализированных на добыче полезных ископаемых) на основе опережающего

развития обрабатывающих производств с высокой долей добавленной стоимости и повышение удельного веса конечной продукции в общем стоимостном объеме вывоза из регионов по межрегиональному товарообмену или экспорту.

Высокая эффективность предприятий отраслей специализации предопределяет выигрышные конкурентные позиции региональной экономики на товарных рынках, обеспечивая устойчивый рост совокупного объема ресурсов, направляемых на цели личного и общественного потребления населения, а также на накопление экономического потенциала (в дополнение к ресурсам, распределяемым по каналам федеральной финансовой поддержки регионов из бюджетных и внебюджетных источников).

Направляемые на поддержку социально-экономического развития субъектов Российской Федерации федеральные финансовые ресурсы используются на цели:

- а) текущего потребления населения;
- б) формирования необходимых условий для повышения долгосрочной устойчивости развития региональных хозяйственных комплексов, усиления их конкурентоспособности.

5.3. Построение типологии регионов

Повышение эффективности пространственного развития Российской Федерации предполагает разработку и использование в системе государственного регулирования данного процесса двух типологий субъектов РФ:

1) структурно-отраслевой типологии, которая отражает устойчивые секторально-отраслевые особенности регионов России в рамках их перспективной специализации в едином экономическом пространстве страны, в том числе при объединении в макрорегионы, и связана с применением специальных мер по повышению эффективности и конкурентоспособности региональных хозяйственных комплексов;

2) проблемно-ориентированной типологии, отражающей наличие в тех или иных регионах системных социально-экономических

проблем, решение которых предполагает оказание им целевой федеральной финансовой поддержки для обеспечения устойчивости их экономического роста и повышения степени интегрированности в единое экономическое пространство России.

В рамках структурно-отраслевой типологии выделяют следующие основные типы регионов:

1) постиндустриальные регионы (специализированные на продукции высокотехнологичных нефондоемких производств и на секторе рыночных и образовательных услуг);

2) индустриально диверсифицированные регионы (специализированные преимущественно на продукции комплекса отраслей обрабатывающей промышленности);

3) аграрно-индустриальные регионы (специализированные преимущественно на продукции АПК, рыбохозяйственного комплекса и отдельных отраслей обрабатывающей промышленности);

4) аграрно-полисервисные регионы (специализированные преимущественно на продукции АПК, на секторе рыночных услуг и на туристско-рекреационном комплексе);

5) энергоресурсные регионы (специализированные на хозяйственном использовании природно-ресурсного потенциала включая добычу и первичную переработку полезных ископаемых, производство и распределение электроэнергии, газа и воды).

В экономике каждого региона могут быть представлены отдельные специализированные виды экономической деятельности (отрасли), не соответствующие его профильному типу.

Выявление принадлежности каждого субъекта Российской Федерации к региону того или иного типа должно производиться на основе оценки перспектив трансформации его хозяйственной структуры с учетом опережающего развития высококонкурентных (на общероссийском и мировом рынках) специализированных видов экономической деятельности (отраслей) с высокой долей добавленной стоимости, а также с учетом перспектив объединения регионов в более крупные пространственные структуры и повышения степени интегрированности экономического пространства России на этой основе.

Приоритеты долгосрочного социально-экономического развития для регионов каждого типа могут быть определены исходя из требований повышения степени диверсифицированности структуры региональной экономики, увеличения удельного веса инновационно ориентированных отраслей (видов экономической деятельности), экономически востребованной модернизации предприятий традиционных отраслей, а также комплексного и сбалансированного развития отраслей специализации, отраслей, ориентированных на региональный и локальные (муниципальные) товарные рынки, и отраслей, финансируемых из бюджетных источников (здравоохранение, образование, государственное и муниципальное управление, социальное обеспечение и др.).

Сохраняющийся в Российской Федерации высокий уровень территориальной дифференциации экономического и социального развития и крайняя неравномерность распределения по территории страны экономического потенциала обуславливают наличие субъектов Российской Федерации, устойчивое развитие которых и в перспективе потребует дополнительной федеральной финансовой поддержки.

К регионам, требующим дополнительной федеральной финансовой поддержки, должны быть отнесены регионы с системным (интегрированным) характером экономических и социальных проблем, квалифицированные по следующим признакам:

а) сравнительно низкий (по отношению к среднероссийскому) общий уровень экономической активности хозяйствующих субъектов, характеризующийся среднедушевым уровнем производства ВРП в размере менее 75 % от среднего показателя в Российской Федерации;

б) относительно низкий уровень реальных денежных доходов населения (с учетом уровня покупательной способности) – менее 75 % от среднего показателя в Российской Федерации;

в) чрезмерно высокий уровень общей безработицы экономически активного населения – более чем в два раза превышающий средний уровень по Российской Федерации;

г) крайне низкая степень активности частных инвесторов, сравнительно низкий среднедушевой уровень инвестиций в основной

капитал из внебюджетных источников – менее 50 % от среднего показателя в Российской Федерации в среднем за три последних года;

д) относительно низкий уровень реальной бюджетной обеспеченности (с учетом уровня покупательной способности) за счет собственных источников доходов – менее 75 % от среднего показателя в Российской Федерации;

е) отсутствие позитивных устойчивых тенденций в изменении ключевых характеристик социально-экономического развития региона.

5.4. Новые формы пространственной организации экономики

В дополнение к господствовавшим в индустриальную эпоху важнейшим факторам локализации новых промышленных предприятий (наличие природных, материальных, человеческих ресурсов, удобство транспортных схем и близость рынков сбыта) самостоятельную значимость приобрели факторы знания, квалификации, навыков, компетенций, с учетом которых размещаются уже сейчас и будут размещаться в перспективе многие новые объекты как старых, традиционных, так и, в еще большей степени, новых отраслей и видов экономической деятельности.

В будущем существенно возрастет значение таких пространственных форм размещения, которые обеспечивают простоту и легкость передачи нового знания от его источника в виде университетов, центров переобучения, научно-исследовательских институтов – производственным фирмам и предприятиям. В связи с этим новые формы пространственного размещения экономики неизбежно будут иметь значительно более локализованный, более компактный характер. Указанные тенденции характерны для всех видов экономической деятельности (отраслей), поэтому новые формы пространственной организации экономики будут меньше по площади, чем прежние индустриальные территориально-произ-

водственные комплексы, порой разнесенные на территории нескольких субъектов Российской Федерации (например, Урало-Кузнецкий комбинат).

Несмотря на разные названия новых локализованных форм пространственной организации производства (промышленный округ, промышленный район, особая экономическая зона, интеллектуальная долина, технопарк и др.), все они представляют собой очень компактные пространственные образования, объединяющие хозяйствующих субъектов на небольшой территории местного рынка труда, обеспечивающей возможности для их регулярного взаимодействия.

Вышеуказанные новые структуры в большей степени соответствуют задачам инновационной модернизации экономики, чем те формы размещения производства, которые доминировали в индустриальную эпоху (например, монопрофильные города, территориально-производственные комплексы и промузлы, большие энерго-экономические районы и др.) и в основном использовали эффекты экономии за счет размера, масштаба и больших объемов однотипных операций. Современные формы размещения, напротив, нацелены на получение эффектов от разнообразия и диверсификации, в связи с чем в значительной степени должны быть ориентированы на субъекты малого и среднего предпринимательства.

Малым предприятиям присуща мобильность, поскольку источником конкурентоспособности для них в значительной степени являются взаимосвязи с другими фирмами (крупные предприятия более самодостаточны). Все новые формы пространственной организации экономики (индустриальные парки, технопарки, особые экономические зоны, бизнес-инкубаторы и др.) обязательно имеют в числе своих резидентов либо независимые малые предприятия, либо малые предприятия, работающие как филиалы крупных компаний. Новые пространственные формы обеспечивают межфирменную коммуникацию и другие коммуникации, от которых напрямую зависит конкурентоспособность малого бизнеса.

Новые формы пространственной организации российской экономики и промышленности связаны также с приходом в страну

филиалов крупных западных компаний («Самсунг», «Хитачи», «Форд», «Тойота» и др.), на размещение предприятий которых действуют специфические новые факторы, в том числе институциональные (доброжелательный бизнес-климат и инвестиционная привлекательность места, внятное законодательство, прозрачность процедур землеотвода и т. д.), предопределившие размещение этих филиалов в пригородной сельской местности в Ленинградской и Калужской областях, что послужило основой возникновения новых промышленных зон из серии промышленных объектов, созданных иностранными инвесторами, которые перенимают друг у друга опыт ведения бизнеса на территории России.

Важным обстоятельством, которое предопределит расширение использования новых форм пространственной организации российской экономики в перспективе, станет появление новых наукоемких отраслей, не существовавших в индустриальную эпоху (например, основанных на нанотехнологиях), размещение которых по сравнению с размещением традиционных предприятий (черной металлургии или угольной промышленности и др.) отличается существенно большей концентрацией – как в виде тяготения к высокоурбанизированным ареалам, так и в виде кластеризации на локальной территории сразу нескольких однопрофильных малых, средних и крупных предприятий.

С максимальной отчетливостью новые формы пространственной организации экономики начнут проявлять себя – на контрасте со старыми формами – в процессе реструктуризации старопромышленных районов и городов России. Так, обширные промышленные зоны, занятые цепочкой технологически смежных крупных промышленных предприятий (районным межотраслевым комплексом), станут постепенно заменяться существенно более локализованными площадками размещения плотно соседствующих друг с другом малых, средних и крупных предприятий, отнюдь не всегда технологически взаимосвязанных по причине встроенности в глобальные цепочки создания добавленной стоимости в индивидуальном порядке, но при этом они будут интенсивно взаимодействовать друг с другом, перенимая передовые практики и новые технологические решения.

В районах нового хозяйственного освоения размещение «старых» добычных отраслей и видов экономической деятельности тоже станет иным. Так, значительное распространение получит мобильная, нестационарная форма хозяйственного освоения природных ресурсов на изолированной, обособленной промышленной площадке (за рубежом применяется синонимичный термин «спутниковая филиальная платформа»). Данная форма освоения природных ресурсов не укореняется на новой территории и не формирует известную линейно-узловую территориальную структуру (из трасс и баз освоения), представляя собой автономный локальный участок (в предельно отчетливом виде это морская платформа для добычи углеводородов на шельфе). Именно такие конфигурации в различных вариантах должны получить распространение при освоении ресурсов Арктики и Крайнего Севера, реализуя так называемое «освоение без заселения».

Важными общими особенностями всех новых форм пространственной организации являются их значительно меньшая степень социальной укорененности; существенно большая нестационарность, мобильность; ориентированность на малый и средний бизнес; тяготение к локализованной анклавности как в старопромышленных районах (особые экономические зоны), так и в районах нового освоения («спутниковые платформы»). Для всех новых форм пространственной организации экономики характерна ориентированность на источники нового знания, на взаимодействие бизнеса и науки.

Особого внимания требует необходимость перехода к гибким инструментам размещения производств, а также к развитию пространственной структуры экономики в региональном разрезе, в том числе на базе выделения основных зон и коридоров пространственного развития Российской Федерации, кластеров, территорий опережающего социально-экономического развития, особых экономических зон, районов нового (пионерного) освоения, опорных зон, новых промышленных районов. Большинство из перечисленного уже используется на практике, однако требует концептуального и методологического обобщения, что еще только предстоит

осуществить, предложив подходы к формированию согласованной политики размещения производств и развития пространственной структуры региональной экономики с опорой на обоснованные оценки потенциала опережающего развития тех или иных территорий.

5.5. Пути развития основных проблемных зон Российской Федерации

Получение значимого эффекта от масштабности и разнообразия пространства России предполагает нацеленность на максимально эффективное использование совокупных ресурсов (населения, хозяйства и территории) каждого района и населенного пункта страны, на максимально возможное увеличение их капитализации.

Многомерность пространства России обуславливает объективное сосуществование на одной и той же территории разных по характеру функционирования, а также по задачам и стратегическим целям развития природно-хозяйственных районов. Адекватное описание пространственного развития, его прогнозирование (моделирование) и управление им возможны лишь на основе анализа нескольких региональных срезов и соответствующих им выделяемых районов.

Функции и цели освоения и развития разных территорий, в особенности долгосрочные, стратегические, могут и должны быть самыми разнообразными: геополитическими; ресурсно-экономическими; транспортно-экономическими; экономико-отраслевыми; интегральными социально-экономическими; социальными; эстетическими; рекреационными; природно-оздоровительными; экологическими; территориально-резервными и др.

Для основных природно-хозяйственных районов страны можно обоснование следующих целевых задач развития:

– для природно-географических зон (арктической, северной, лесной, степной, черноземной и др.) – экологически безопасное природопользование с применением экстенсивных и интенсивных, временных и постоянных форм и пропорций хозяйствования;

– для природно-ресурсных комплексов и районов (речных и озерных бассейнов, приморских регионов, горных областей) – сохранение и восстановление биоресурсного потенциала природных комплексов на базе оптимизации (повышения эффективности) их использования;

– для заповедных природных, культурных и рекреационных районов и ландшафтов, историко-культурных территорий – спасение (сохранение) природных экосистем, возрождение традиционных форм хозяйствования и культуры, сохранение (восстановление) культурно-исторической целостности и ценности заповедных территорий, ландшафтов и районов, развитие человеческого капитала (повышение уровня физического и духовного потенциала населения);

– для социально-экологических и производственно-экологических зон (городов и агломераций, других населенных пунктов, транспортных и энергетических объектов и систем, добывающих узлов и комплексов) – обеспечение социально-экологической безопасности и эффективности функционирования, в том числе решение проблемы ресурсно-сырьевого обеспечения городов, перехода предприятий на режим безотходного производства;

– для инновационно-проектных зон и новых промышленных районов (наукоградов, территорий опережающего развития, региональных кластеров, ЗАТО, моногородов и др.) – обеспечение глобальной экономической конкурентоспособности России путем инновационной модернизации экономики на федеральном, региональном и локальном уровнях посредством разработки и реализации целостной системы разномасштабных наукоемких, высокотехнологичных проектов и программ;

– для геополитических зон (приграничных территорий и районов) – сохранение территориальной целостности страны и развитие эффективных форм приграничного сотрудничества. Особая значимость и актуальность разработки долгосрочных стратегий развития приграничных районов и территорий страны, наличие которых характерно более чем для половины субъектов Российской Федерации, обусловлены чрезвычайным разнообразием их основных

социально-экономических и природных характеристик, а также геополитических параметров, определяемых взаимоотношениями с сопредельными государствами. Поэтому первостепенной задачей должна стать типологизация приграничных территорий страны с использованием критериев опасности/безопасности, возможности/невозможности, эффективности/неэффективности приграничного сотрудничества с учетом важнейших свойств границ, которые в современном мире перестали рассматриваться как барьеры, превратив приграничье в контактную зону, в которой активно идет экономическое взаимодействие. В связи с этим при разработке стратегии приграничного сотрудничества для каждой территории следует принимать во внимание стратегический характер ее партнерства с различными странами и возможности совместного освоения приграничных районов, максимально используя их потенциал при определении направлений встраивания экономики соответствующего региона в глобальные цепочки создания добавленной стоимости. При этом нельзя допускать эксклавности приграничных территорий, для чего следует укреплять их экономическое взаимодействие с внутренними районами.

Аналогичным образом специфические целевые задачи могут быть определены и применительно к зонам и районам других типов. Для каждой территории РФ необходимо найти место в глобальной, общероссийской, межрегиональной, региональной и локальной пространственных системах, сформулировать возможные цели, задачи, приоритеты и механизмы развития, позволяющие территориям обрести свою ценность. Специфические стратегии (микростратегии) долгосрочного развития каждой территории должны при этом найти свое отражение в системе стратегического планирования Российской Федерации путем учета рекомендаций микростратегий в процессе разработки комплексных стратегий социально-экономического развития макрорегионов, регионов и муниципальных образований страны.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ

1. Что является предметом управления развитием территорий?
2. Перечислите методы региональной экономики.
3. Охарактеризуйте основные подходы к управлению территориальным развитием.
4. Проанализируйте взаимосвязь региональной экономики с изученными вами дисциплинами.
5. В чем заключаются цели и задачи управления территориальным развитием?
6. Какие показатели используются для оценки управления региональным развитием?
7. Раскройте понятие «территория».
8. Как соотносятся между собой понятия «территория», «регион» и «экономический район»?
9. Что означают понятия «целостность территории» и «комплексность хозяйства территории»?
10. Приведите классификации территорий по уровню и темпам их развития.
11. В чем состоит специфика формирования структуры управления территориальным хозяйством?
12. Охарактеризуйте объект и субъект управления развитием территорий.
13. Перечислите виды органов управления и охарактеризуйте их.
14. Какова роль стратегического планирования в управлении развитием территорий?
15. Какую роль играет пространственное развитие в системе стратегического планирования России?
16. В чем заключаются основные вызовы пространственному развитию России?
17. Охарактеризуйте условия, проблемы и риски пространственного развития России.
18. В чем заключаются новые формы пространственной организации экономики?
19. Укажите основные направления территориального развития России.

20. Каким образом можно повысить эффективность системы расселения страны?

21. В чем состоит суть инновационной модернизации российской экономики?

22. Проанализируйте перспективную организацию коммуникационных пространственных систем.

23. Раскройте понятие «институциональная территориальная структура».

24. В чем заключается экологическая безопасность территориального развития России?

25. Опишите перспективы интеграции пространственных структур России в евразийское и мировое экономическое пространство.

26. Назовите приоритетные направления территориального развития для разноцелевых структур.

27. В чем заключаются особенности формирования макрорегионов на территории Российской Федерации?

28. Укажите формы развития регионов на основе специализации. В чем состоит специфика каждой формы?

29. Раскройте специфику построения типологии регионов, опишите основные типы регионов.

30. Назовите новые формы пространственной организации экономики.

31. Какие пути развития предлагаются для основных проблемных зон Российской Федерации?

32. В чем заключается порядок разработки концепции и стратегического плана социально-экономического развития территориального образования?

33. Назовите цели, задачи и опишите организационный механизм управления региональным развитием в современной России согласно официально декларируемым принципам, приоритетам и реальной ситуации.

34. Какие перспективы развития у региональной политики и регионального управления в нашей стране?

35. Опишите особенности субъекта управления территориальным развитием.

36. Охарактеризуйте особенности отраслевого регулирования и региональные аспекты управления социально-экономическим развитием территорий.

37. В чем заключается суть политики межрегионального выравнивания?

ОСНОВНЫЕ ТЕРМИНЫ И ПОНЯТИЯ

Администрирование – создание системы соподчиненных элементов для исполнения полномочий органа управления. Основным содержанием деятельности органа управления является контроль правоприменения, а основным механизмом воздействия – санкция за неисполнение норм и правил.

Валовый региональный продукт (ВРП) – стоимость конечных товаров и услуг, произведенных резидентами данного региона за определенный промежуток времени.

Внешние факторы развития городского округа – процессы и движущие силы развития разного уровня (регионального, странового, мирового, цивилизационного и пр.), не зависящие от действий субъектов стратегирования городского округа и оказывающие существенное влияние на город.

Внутренние факторы развития городского округа – *ресурсы* и потенциалы, на базе которых городской округ строит свою стратегию и реагирует на различные изменения внешних факторов; движущие силы развития городского округа, зависящие от действий субъектов стратегирования и оказывающие существенное влияние на развитие города.

Генеральный план – *градостроительная документация*, определяющая градостроительное планирование развития территории городских и сельских поселений. Генеральный план является основой для определения направлений и границ развития территорий городских и сельских поселений; разработки и развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры; обоснования градостроительных требований к сохранению объектов историко-культурного наследия и особо охраняемых природных территорий.

Градостроительная документация – комплекс документов, определяющий градостроительное планирование развития территории города или поселения (*генеральный план* города, проект черты города и др.), застройку территории города или поселения (проекты планировки, проекты межевания, проекты застройки и др.).

Градостроительное задание – исходный разрешительный документ, предоставляющий право в течение установленного им срока выполнять проектные работы по земельному участку. Градостроительное задание

не дает права на производство строительных работ и на ведение хозяйственной деятельности на земельном участке.

Градостроительное зонирование – деление территории поселений на *территориальные зоны* при градостроительном планировании с определением вида градостроительного использования этих земельных территорий и ограничений на их использование.

Градостроительный регламент – правовой режим земельных участков. Отражает вид разрешенного использования земельных участков и всего того, что находится над и под поверхностью земельных участков, с установлением предельных размеров участков (минимум и максимум размеров) и предельных параметров разрешенного строительства или реконструкции, а также ограничений по использованию этих участков и объектов капитального строительства.

Департамент – орган общей компетенции, осуществляющий нормативное и индикативное управление.

Зонирование территории – выделение в процессе проектирования зон (земельных территорий), различных по функциональному назначению. Схема зонирования – составная часть *генерального плана*, проектов планировки и застройки территории (населенного пункта, земельного объекта, участка).

Индикаторы развития – совокупность показателей, характеризующих уровень и качество изменений в определенных сферах жизнедеятельности города и в городском округе в целом в ходе стратегирования.

Инженерные изыскания – подготовка данных для обоснования территориального планирования, планировки земельной территории и архитектурно-строительного проектирования.

Институционализация – правовое и организационное закрепление тех или иных общественных отношений.

Конвергенция – сближение уровней экономического развития регионов. Процесс межрегиональной конвергенции запускается в том случае, когда темпы роста отсталых (бедных) регионов оказываются выше, чем темпы роста более развитых (богатых) регионов, что дает возможность бедным регионам со временем приблизиться к уровню богатых.

Местное самоуправление – законодательно закрепленная деятельность населения по решению непосредственно или через *органы местного самоуправления* вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Нормативный правовой акт местного самоуправления – официальный письменный документ, принятый непосредственно населением муниципального образования, *органом местного самоуправления* или его должностным лицом в пределах их полномочий, устанавливающий общеобязательные правила поведения в соответствии с предметами ведения *местного самоуправления*, предусмотренными законодательством и уставом муниципального образования.

Органы местного самоуправления – органы местных самоуправляющихся территориальных сообществ, которыми они формируются и перед которыми несут ответственность за надлежащее осуществление своих полномочий.

Планирование – специфическая форма общественной практики людей, являющейся одной из функций управления, состоящей в подготовке различных вариантов управленческих решений в виде прогнозов, проектов программ и планов, в обосновании их оптимальности, в обеспечении возможности их выполнения и проверки последнего.

Планово-прогнозные и программные документы – система прогнозных, плановых и программных документов отраслевых (функциональных) и территориальных органов администрации городского округа, посредством которых формируется и реализуется муниципальная политика.

Проект планировки – градостроительная документация, определяющая планировочную структуру территории, предложения по развитию застройки, транспортного обслуживания, инженерного обеспечения. Проект планировки устанавливает регламент *зонирования территории* и показатели ее развития.

Проектная документация – документация, подготавливаемая применительно к отдельным земельным участкам для строительства, реконструкции, капитального ремонта зданий и сооружений и использующаяся для получения разрешения на строительство. Содержит архитектурно-градостроительное решение, учитывающее требования к объекту.

Промышленный узел – низовое звено в территориальной организации производства, которое формируется на основе производственно-экономических связей между предприятиями, расположенными на единой территории.

Процесс воспроизводства – в широком смысле это процесс, отражающий непрерывное движение и возобновление некоторого массового общественного явления (например, воспроизводство населения, воспроизводство общественного продукта).

Региональная политика – составная часть государственной социально-экономической политики страны; заключается в применении высшими органами государственной власти и управления различных методов и средств воздействия на функционирование регионов.

Региональная экономика – одна из отраслей региональной науки, связанная с экономическими аспектами территориального развития.

Ресурсы – материальные и нематериальные активы, использование которых способствует развитию городского округа в динамичной конкурентной среде.

Система местного самоуправления – совокупность форм прямого волеизъявления граждан, *органов местного самоуправления*, других организационно-правовых форм осуществления местного самоуправления, посредством которых население муниципального образования реализует признаваемую и гарантируемую Конституцией РФ власть, решает вопросы местного самоуправления исходя из своих собственных интересов, исторических и местных традиций.

Система средств и методов стратегического управления – совокупность средств прогнозирования, программирования, проектирования, планирования и сценарирования.

Субсидия – бюджетные средства, передаваемые бюджету другого уровня, юридическим или физическим лицам на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Сценарий – прогнозируемый вариант перспективного развития, разрабатываемый на основе предполагаемого сочетания условий, внешних и внутренних факторов, а также *ресурсов*, которые в будущем сохранят или приобретут определяющее влияние на указанное развитие.

Территориальная зона – территория, для которой устанавливаются граница и *градостроительный регламент* разрешенного использования.

Федеральные налоги – те виды налогов, которые вводятся и устанавливаются федеральными законодательными органами власти (Государственной думой и Советом Федерации) и взимаются на всей территории страны.

Экономический район – крупное территориальное пространство с относительно однородными природными условиями и характерной направленностью развития в нем производства, определяющего специализацию, сложившуюся материально-техническую базу, производственную и социальную инфраструктуру.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

Анимица Е. Г. Региональное управление [Текст] : курс лекций / Е. Г. Анимица ; Федер. агентство по образованию, Урал. гос. эконом. ун-т. – Екатеринбург : Изд-во УрГЭУ, 2010. – 340 с.

Бабун Р. В. Организация местного самоуправления [Текст] : учеб. пособие / Р. В. Бабун. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : КноРус, 2010. – 222 с.

Белокрылова О. С. Региональная экономика и управление [Текст] : учеб. пособие / О. С. Белокрылова, Н. Н. Киселева, В. В. Хубулова. – М. : Альфа-М : Инфра-М, 2015. – 237 с.

Булатов А. С. Национальная экономика [Текст] : учеб. пособие / А. С. Булатов. – М. : Магистр : ИНФРА-М, 2012. – 303 с.

Гаврилов А. И. Региональная экономика и управление [Текст] : учебник / А. И. Гаврилов ; Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ, Нижегородский ин-т управления. – Н. Новгород : [б. и.], 2014. – 571 с.

Глушкова В. Г. Региональная экономика. Демографическая и миграционная политика [Текст] : учеб. пособие / В. Г. Глушкова, О. Б. Хорева. – М. : КноРус, 2013. – 175 с.

Заборова Е. Н. Городское управление [Текст] : учеб. пособие / Е. Н. Заборова. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2014. – 294 с.

Орешин В. П. Региональная экономика и управление [Электронный ресурс] : учеб. пособие / В. П. Орешин. – 2-е изд. – М. : РИОР : ИНФРА-М, 2017. – 200 с. – URL: <http://znanium.com/go.php?id=559965> (дата обращения: 21.11.2017).

Пещеров Г. И. Государственное и муниципальное управление [Текст] : учебник / Г. И. Пещеров ; М-во образования и науки Рос. Федерации. – Изд. 6-е, доп. и перераб. – М. : [б. и.], 2014. – 639 с.

Попов Р. А. Региональное управление и территориальное планирование [Текст] : учебник / Р. А. Попов. – М. : ИНФРА-М, 2016. – 288 с.

Чиркин В. Е. Основы государственного и муниципального управления [Текст] : учебник / В. Е. Чиркин ; Ин-т гос-ва и права РАН. – М. : ИНФРА-М : НОРМА, 2014. – 383 с.

Учебное издание

Ергунова Ольга Титовна

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Учебное пособие

Заведующий редакцией *М. А. Овечкина*

Редактор *Е. И. Маркина*

Корректор *Е. И. Маркина*

Компьютерная верстка *Г. Б. Головина*

Подписано в печать 07.05.18. Формат 60×84/16.

Бумага офсетная. Цифровая печать.

Уч.-изд. л. 8,4. Усл. печ. л. 9,77. Тираж 50 экз. Заказ 124.

Издательство Уральского университета

Редакционно-издательский отдел ИПЦ УрФУ

620083, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4

Тел.: +7 (343) 389-94-79, 350-43-28

E-mail: rio.marina.ovechkina@mail.ru

Отпечатано в Издательско-полиграфическом центре УрФУ

620083, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4

Тел.: +7 (343) 358-93-06, 350-58-20, 350-90-13

Факс: +7 (343) 358-93-06

<http://print.urfu.ru>



ЕРГУНОВА ОЛЬГА ТИТОВНА

Кандидат экономических наук, доцент кафедры интегрированных маркетинговых коммуникаций и брендинга Уральского федерального университета. Автор более 80 публикаций по региональной экономике и конкурентоспособности территорий, в том числе четырех монографий и трех учебных пособий. Сфера научных интересов — проблемы регионального и городского развития, маркетинг территорий, урбанистика.